

Univerza
v Ljubljani

Fakulteta za gradbeništvo
in geodezijo



Izbrana dela Albin Rakar

Jubilejna monografija

Ljubljana, februar 2016



Naslov dela:

Izbrana dela, Jubilejna monografija

Avtor:

izr. prof. dr. Albin Rakar

Urednika:

izr. prof. dr. Maruška Šubic Kovač
asist. mag. Matija Polajnar

Izdala in založila:

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo,
Institut za komunalno gospodarstvo

Oblikovanje in priprava za tisk:

Mateja Kovač
Geodetski inštitut Slovenije

Oblikovanje naslovnice:

Vanja Lojen
Gregor Humar

Tisk:

R-Tisk

Naklada:

320 izvodov

Monografija se distribuira neodplačno.

CIP – Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

XXX.XX (XXX)

RAKAR. Albin
Izbrana dela / Albin Rakar – Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo,
Institut za komunalno gospodarstvo, 2016

ISBN

© Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo,
Institut za komunalno gospodarstvo, 2016
Vse pravice pridržane.



Predgovor

Štirideset let je dolga doba. Človeku se to že samo po sebi pozna na letih. Obdobje, ki ga zajema pričujoča monografija, pa je bilo polno tudi zgodovinskih in prelomnih dogodkov, ki so pustili sledi na posameznih segmentih ekonomskega in političnega dogajanja in na obnašanju posameznika. Komunalno gospodarstvo, ki ga obravnava pričujoča monografija, pri tem ni bilo izjema. Reforma infrastrukturnih dejavnosti, ki je kodificirana v zakonu o gospodarskih javnih službah in zakonu o varstvu okolja, je povzročila, da komunalne dejavnosti nimajo več samostojnega zakona in da je komunalna infrastruktura v lasti lokalnih skupnosti, pri čemer še ne razpolagamo z izvršilnimi predpisi, ki bi podrobneje opredelili gospodarjenje z njo. Reformatorji prostorske zakonodaje so ukinili prejšnje samostojne zakone o stavbnih zemljiščih in katastru komunalnih naprav in njihove skržene vsebine prenesli v zakone o načrtovanju in urejanju prostora.

Celoten pravni red in regulacijski mehanizmi, ki so v prejšnjem sistemu konsistentno in suvereno obravnavali organizacijski, ekonomski in prostorski vidik zagotavljanja komunalne oskrbe je z novo zakonodajo razpadel na medsebojno nepovezane podsisteme, ki celo v najboljšem primeru predstavljajo namesto celote le mehanično vsoto delov.

Delo, ki je pred nami, skuša prikazati in analizirati temeljne komponente in regulacijski okvir izvajanja komunalnih dejavnosti v Republiki Sloveniji v dveh različnih družbeno – ekonomskih sistemih, kot jih je zaznal in beležil avtor.

Prispevki so v monografiji razvrščeni v štiri vsebinske sklope, ki obravnavajo stroške in cene na področju komunalnih dejavnosti, evidence in vrednotenje komunalne infrastrukture, instrumente zemljiške politike ter privatizacijo infrastrukturnih dejavnosti. Bralcu, ki ga posamezna področja in teme še posebej zanimajo, bo pri prebiranju gotovo v pomoč povzetek vsebin, ki je predstavljen pred vsakim od navedenih sklopov.

Avtor se je pri obravnavi posameznih tem in področij zgledoval predvsem po rešitvah iz Zvezne republike Nemčije, v domovini pa ni imel ravno veliko somišljenikov in sogovornikov, pa še ti so se kasneje, predvsem zaradi poslovnih razlogov, previdno distancirali od predlaganih rešitev.

Prostor nam ne dopušča, da bi analizirali nevrvalgične točke med avtorjem in posameznimi (interesno prizadetimi) ciljnimi skupinami. Te so se z legitimizacijo koalicijskih pogodb in koalicijskega usklajevanja nepredvidljivo pomnožile in prav tako njihov vpliv na družbeno dogajanje. Avtorju ostaja priznanje, da svojega prepričanja in svojih tez v štiridesetih letih svojega delovanja ni spreminjal in prilagajal potrebam dnevne politike na državnih in lokalni ravni.

Pričujoča monografija naj bo tako del tega priznanja.

izr.prof. dr. Maruška Šubic Kovač,
predstojnica
Instituta za komunalno gospodarstvo
pri UL FGG



Albin Rakar - Življenjepis

Rodil se je 6. februarja 1946 v Breginju, Občina Kobarid. Osnovno šolo je obiskoval v Breginju in Kobaridu, Gradbeno tehniško šolo pa v Ljubljani. Na UL FGG je diplomiral 1971, magistriral 1976 in doktoriral 1980. Na UL FGG je služboval od aprila 1971 do upokojitve, najprej kot asistent, od leta 1980 kot docent in od leta 1986 dalje kot izredni profesor. V tem nazivu se je 1. oktobra 2012 tudi upokojil.

Kot asistent in učitelj je izvajal pouk na dodiplomskem in podiplomskem študiju pri predmetih s področja komunalnega gospodarstva na UL FGG ter na Oddelku za krajinsko arhitekturo na BF. Kot gost je na dodiplomskem in podiplomskem študiju občasno predaval tudi na Ekonomski fakulteti in Fakulteti za arhitekturo v Beogradu, na Univerzi Karla Marxa v Leipzigu ter na Tehniški univerzi v Berlinu. Na dodiplomskem študiju na FGG je bil mentor 90 diplomantom, od teh je ena naloga dobila fakultetno Prešernovo nagrado. Na magistrskem študiju FGG je bil štirikrat mentor in enkrat somentor, na doktorskem študiju pa dvakrat mentor. Izdal je univerzitetni učbenik za predmet Komunalno gospodarstvo ter petnajst enot študijskih gradiv za predmete s področja stanovanjskega gospodarstva, gradbene zakonodaje, urejanja prostora ter komunalne infrastrukture.

Raziskovalno in strokovno delo je usmerjal predvsem v proučevanje urbanskih stroškov, ekonomskih in organizacijskih vidikov izgradnje in obratovanja komunalnih oskrbovalnih sistemov, instrumentov zemljiške politike ter privatizacije komunalnih dejavnosti. Bibliografski sistem COBISS beleži skupno 80 objavljenih enot, od tega z znanstvenim atributom skupno 27. Sistem COBISS beleži poleg tega tudi končna poročila za 37 opravljenih raziskav ter 21 elaboratov študij in predštudij.

Na FGG je opravljal med drugim funkcijo predstojnika Instituta za komunalno gospodarstvo, komunalne študijske smeri ter predstojnika podiplomskega študija komunalne smeri.

Zveza geodetov Slovenije ga je imenovala za zaslužnega člana, za svoje delo pa je dobil tudi fakultetno priznanje ter priznanje Evropskega združenja za prometne znanosti.



KAZALO

I. Stroški in cene na področju izvajanja komunalnih dejavnosti /

I. Costs and prices in the field of municipal utilities..... 13

Nekateri problemi oblikovanja cen na področju komunalnega gospodarstva /
Problems of pricing in the field of municipal economy14

Financiranje komunalnih dejavnosti s posebnim poudarkom na oblikovanju cen
komunalnih proizvodov in storitev / *Financing of public utilities with special emphasis on the price
setting of public utility products and services*26

Analiza stroškov in koristi ločenega zbiranja komunalnih odpadkov /
Cost-benefit analysis of separated municipal waste collection36

Aplikacija evropske strategije na področju oblikovanja cen komunalnih proizvodov in storitev s posebnim
poudarkom na oblikovanje cen oskrbe s pitno vodo / *Application of the European strategy in the field of
pricing public utility products and services with special emphasis on water supply pricing*50

Supstitucijska konkurenca u javnom putničkom prometu i zahtjev za održivim razvitkom / *Substitution
competition in the field of public transport and the request for sustainable development*58

2. Komunalna infrastruktura - vrednotenje in evidence /

2. Public infrastructure - valuation and records..... 69

Metode valorizacije komunalnih fondova / *Valorisation methods for utility funds*70

Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN:
primer mesta Maribor / *Valorisation of public utility hydrotechnics based on data from graphical overview
of public infrastructure: case study of the city of Maribor*78

Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računalniško obsedenostjo /
Cadastr of public infrastructure between the masterful mentality and digital obsession92

Kataster gospodarske javne infrastrukture: nov naziv, stara miselnost, dodatni problemi /
Cadastr of public infrastructure: new title, old mentality, additional problems98

Zaščita in ohranjanje vrednosti gospodarske javne infrastrukture /
Protection and conservation of the value of public infrastructure108

Desinvestiranje na področju komunalne infrastrukture kot državni razvojni problem /
Disinvestment in the field of public infrastructure as the national development problem118

3. Urbani stroški in zemljiška politika /

3. Urban costs and land policy..... 125

Pomen in vloga zemljišč pri procesu urbanizacije /
The meaning and role of the building grounds in the process of urbanization126

Zemljišna politika između tržišta i države /
Land policy between the market and the state136

Komunalni prispevek kot instrument za usmerjanje poselitve in za prostorsko širjenje mest / <i>Public utilities fee as an instrument to guide the settlements and the spatial expansion of cities</i>	146
Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike / <i>Fiscal and guiding role of public duties in land policy implementation</i>	152
Nove paradigme za ohranitev in razvoj podeželskega prostora / <i>New paradigms for conservation and development of rural areas</i>	166
4. Privatizacija komunalnih dejavnosti /	
4. Privatization of public utilities	179
Možnosti in omejitve pri vključevanju zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti / <i>Possibilities and limitations of integrating private capital in public utilities</i>	180
Deregulacija i liberalizacija prometne djelatnosti i njihov utjecaj na organizacijo javnog putničkog prometa / <i>Deregulation and liberalization in the field of transport and their impact on the organization of public transport</i>	194

I. Stroški in cene na področju izvajanja komunalnih dejavnosti

I. Costs and prices in the field of municipal utilities

- *Nekateri problemi oblikovanja cen na področju komunalnega gospodarstva*
- *Financiranje komunalnih dejavnosti s posebnim poudarkom na oblikovanju cen komunalnih proizvodov in storitev*
- *Analiza stroškov in koristi ločenega zbiranja komunalnih odpadkov*
- *Aplikacija evropske strategije na področju oblikovanja cen komunalnih proizvodov in storitev s posebnim poudarkom na oblikovanje cen oskrbe s pitno vodo*
- *Substitucijska konkurenca u javnom putničkom prometu i zahtjev za održivim razvitkom*

Avtor je pričel samostojno raziskovalno dejavnost v okviru petletnega raziskovalnega projekta Enostavna reprodukcija na področju komunalnih dejavnosti. Posamezne raziskovalne naloge so obravnavale probleme oblikovanja cen, pomen in vlogo amortizacije na področju komunalnih dejavnosti ter povračila pri gospodarjenju z objekti in napravami skupne komunalne rabe. Osrednje mesto je v tem projektu zanimalo oblikovanje cen za komunalne proizvode in storitve. Metodologija za oblikovanje cen je slonela na predpostavki, da je možno regulativno vlogo tržišča na področju komunalnih dejavnosti nadomestiti tako, da posameznim izvajalcem vnaprej predpišemo (vsaj) minimalno produktivnost produkcijskih faktorjev, t.j. normative, za kar je takrat obstajalo tudi zakonsko pokritje v Zakonu o skupnih osnovah svobodne menjave dela.

Zakon o gospodarskih javnih službah izhaja iz prepričanja da je privatizacija edini način za povečanje učinkovitosti infrastrukturnih dejavnosti, zato je bila predlagana metodologija negativno stigmatizirana in na koncu tudi zavržena. S tem v zvezi je potrebno na koncu vendarle opozoriti, da smo benchmarking analizo, ki je trenutno zelo popularna, pri nas dejansko uvajali že pred tridesetimi leti, le da smo jo takrat poimenovali analiza produkcijskih koeficientov. In normativi in standardi so bili rezultati te analize.

V monografiji so prikazana še tri dela s tega področja. Z analizo stroškov in koristi je bilo ugotovljeno, da je ločeno zbiranje odpadkov ekonomsko upravičeno že glede direktnih stroškov brez upoštevanja stroškov varstva okolja. S posebno analizo je bilo ugotovljeno, da nekaterih metodologij glede oblikovanja cen, ki so bile sicer uzakonjene v nekaterih državah EU, ne moremo enostavno prevzeti tudi v naši državi. Zadnji prispevek pa opozarja na ponovno oživiljanje tez izpred petdeset let, da je možno število potnikov v javnem potniškem prometu povečati že z zniževanjem cen vozovnic.

Nekateri problemi oblikovanja cen na področju komunalnega gospodarstva

Problems of pricing in the field of municipal economy

Vir: Rakar, Albin. Nekateri problemi oblikovanja cen na področju komunalnega gospodarstva. Ekon. rev. (Ljublj.), 1985, št. 1, str. 25-38. [COBISS.SI-ID 391521]

Summary

The prices for communal production and services are inductive by nature. They are based on costs of production of communal goods. But the prices of communal goods have to have such level that they can be acceptable for wide variety of consumers and that they assure at least the simple reproduction. The bases for up to date price formations in communal economy are given by the settlement of the constitution. After 1979 the prices have to be formed on the role of free exchange of labour. The solution of this problem is expected in determining the normatives and standards of communal services and their transformation to elements of price. This can be done by simple multiplication with prices for units of elements which are determining on the free market. In the paper there are presented the variations of prices for some communal products. It is evident that this variations have not economic ground.

Uvod

Z razvojem industrijske družbe se spreminja družbena narava proizvodnje, spreminjajo pa se tudi vse vrste in oblike porabe, in to v količinskem in kakovostnem smislu. Sodoben mestni način življenja je bistveno spremenil tudi vse vrste komunalne potrošnje. Te spremembe so se kazale v pospešeni porabi vseh vrst komunalnih dobrin, v zahtevi po višji in kvalitetnejši ravni komunalnih storitev, v zahtevnejšem vzdrževanju in rekonstrukciji obstoječih in v pospešeni gradnji novih komunalnih omrežij, objektov in naprav.

Navedene spremembe so zahtevale tudi drugačno organiziranost komunalnih dejavnosti in drugačen način financiranja komunalnega gospodarstva, ki naj bi se postopoma razvil v samostojen sistem.

V organizacijskem pogledu so se komunalne dejavnosti razvile od režijskih obratov pri ljudskih odborih, v prvih letih po vojni, v samostojna komunalna podjetja. V večjih mestih lahko zasledimo tudi razvitejše organizacijske oblike. V ekonomskem pogledu pa se vse bolj uveljavlja načelo samofinanciranja, torej lastnega gospodarskega računa komunalnih podjetij. Kritje stroškov z izvirnimi prihodki naj bi zamenjalo dosedanji način financiranja, ki je bil še do pred nedavnim vezan na občinski proračun, znaten del stroškov opravljanja komunalnih dejavnosti pa so komunalne delovne organizacije pokrivalo tudi s prihodki od stranskih dejavnosti. Sprejet družbeni dogovor o natančnejši razčlenitvi meril za organiziranje komunalnih organizacij združenega dela pa izhaja iz načela, da naj komunalne delovne organizacije opravljajo le tiste stranske dejavnosti, ki so tehnično-tehnološko povezane s temeljno. Praktično to pomeni, da bodo delovne organizacije na področju individualne komunalne potrošnje poslej ustvarjale svoj prihodek skoraj izključno s ceno za enoto proizvoda oziroma storitve, na področju kolektivne komunalne potrošnje pa s povračili za gospodarjenje z objekti in napravami skupne rabe.

Tako se na področju komunalnega gospodarstva pri določanju politike cen srečujemo z naslednjimi dejstvi:

- struktura in višina cene za komunalne proizvode in storitve bo skoraj v celoti določala materialni položaj komunalnih delovnih organizacij in komunalnega gospodarstva v celoti in
- dosedanji, bolj ali manj administrativni, način določanja cen bo treba glede na nove družbenoekonomske razmere nadomestiti in obogatiti z vsebinsko novim pristopom.

Glede na trenutni materialni položaj komunalnega gospodarstva in kadrovske zasedenosti komunalnih organizacij lahko pričakujemo precejšnje težave in probleme pri uvajanju novih družbenoekonomskih odnosov. Problemi pa bodo nastopali tudi pri podrobnejši opredelitvi in izpeljavi nekaterih sistemskih rešitev oblikovanja cen na tem področju.

Družbenoekonomski in zakonski temelji za oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev

Komunalni proizvodi in storitve so rezultat delovnega procesa, v katerem se nove uporabne vrednosti ponujajo uporabnikom enako kot v delovnih procesih drugih dejavnosti. Delovni proces pa je vezan na uporabo že opredmetenega in tekočega, živega dela. Torej je vezan z izdatki, stroški. Tako imajo komunalni proizvodi in storitve nujno tudi svoj stroškovni izraz. Na področju individualne komunalne potrošnje poskušamo celotne stroške poslovanja in obratovanja oskrbovalnih sistemov pokriti s ceno za komunalne proizvode in storitve. Cene za komunalne proizvode in storitve so po svoji naravi induktivnega izvora. Temeljijo na ugotavljanju in družbenem priznanju stroškov, ki so vezani s proizvodnjo komunalnih dobrin in opravljanjem komunalnih storitev.¹

Cene za komunalne proizvode in storitve torej niso dedukcija tržnega mehanizma ponudbe in povpraševanja. Uveljavljanje tržnega principa pri oblikovanju cen komunalnih proizvodov in storitev bi imelo namreč vrsto negativnih posledic v družbenem in ekonomskem pomenu. Zato ni sprejemljivo niti za kapitalističen, še manj pa za naš družbenoekonomski sistem. Upoštevati je namreč treba, da so komunalne dejavnosti posebnega družbenega pomena, katerih cilj je, da zagotavljajo temeljne materialne življenjske in delovne razmere v urbani sredini. Večina komunalnih proizvodov in storitev sodi v neelastično potrošnjo, zato jih morajo biti deležni praviloma vsi prebivalci določenega naselja. Cene pa morajo biti razumne in praviloma za dalj časa stalne. Se pravi, da bi morale imeti značaj tarif. V tem smislu opredeljuje vlogo in položaj komunalnih dejavnosti in komunalnega gospodarstva tudi Ustava SR Slovenije, ki komunalne dejavnosti obravnava kot »dejavnosti materialne proizvodnje, v katerih delovanje tržnih zakonitosti ni podlaga za usklajevanje dela in potreb in za vrednotenje delovnih uspehov«.²

Seveda delovanje tržnih zakonitosti na področju komunalnih dejavnosti ne moremo popolnoma negirati. Ko komunalna organizacija nabavlja stroje, material, surovine, opremo, nastopa na trgu kot vsak drug subjekt. Pri proizvodnji komunalnih dobrin imamo opravka torej praviloma s tržnimi cenami produkcijskih faktorjev. Pri obračunavanju komunalnih proizvodov in storitev prek cene pa moramo nujno upoštevati tudi določene družbene in družbenopolitične vidike. Tako cene oziroma tarife ne predstavljajo zgolj razmerja med komunalno storitvijo in njeno porabo v smislu tako imenovanih gospodarskih ekvivalentov. Prav tako tudi ne zgolj razmerja med ponudbo in povpraševanjem; cene za komunalne proizvode in storitve so sočasno tudi instrument planiranja in korektiv za izravnavanje socialnih razlik. Zaradi svoje stalnosti pa so komunalne tarife v razdobju razmeroma znatne inflacije tudi pomemben stabilizacijski faktor.³

1 Tone Klemenčič: Ekonomski in družbeni aspekti financiranja komunalnih dejavnosti, Občan, 14/1975, str. 12-13.

2 Glej 66. člen Ustave SR Slovenije.

3 Tone Klemenčič: Financiranje komunalnega gospodarstva-teoretični del. Ljubljana, FAGG, Institut za komunalno gospodarstvo 1982, str. 26, 27.

Cene za komunalne proizvode in storitve morajo biti tako oblikovane, da zagotavljajo nemoteno in trajno proizvodnjo komunalnih dobrin, torej normalno reprodukcijo delovnega procesa in komunalnih fiksnih fondov. Po drugi strani pa morajo biti, zaradi narave dejavnosti same, sprejemljive za vse vrste potrošnikov. Da bi bili hkrati zaščiteni interesi izvajalcev, uporabnikov in dejavnosti kot celote, je oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev pod posebnim družbenim varstvom in tudi normativno urejeno.

Pred gospodarsko reformo leta 1965 so oblikovanje cen za komunalne proizvode in storitve obravnavale posamezne resolucije in priporočila.^{4,5} Prvo natančnejšo opredelitev cene je podal Zakon o komunalnih delovnih organizacijah, ki opravljajo komunalno dejavnost posebnega družbenega pomena, leta 1967.⁶ Trenutno pa posegajo na to področje Zakon o komunalnih dejavnostih,⁷ Zakon o skupnih osnovah svobodne menjave dela⁸ in Zakon o temeljih sistema cen in družbeni kontroli cen.⁹

Temeljno izhodišče dajeta omenjenim zakonom ustavni določili o celotnem dohodku kot rezultatu skupnega dela delavcev v temeljnih organizacijah združenega dela in celotnega družbenega dela¹⁰ in o svobodni menjavi dela, kot legitimni obliki pridobivanja dohodka tudi v tistih dejavnostih materialne proizvodnje, katerih »delovanje tržnih zakonitosti ne more biti podlaga za usklajevanje dela in potreb in ne podlaga za vrednotenje rezultatov dela«.¹¹

Zakon o skupnih osnovah svobodne menjave dela v svojem 1. členu decidirano navaja, da veljajo skupne osnove družbenoekonomskih odnosov v svobodni menjavi dela, pridobivanja dohodka in načela za samoupravno organiziranje udeležencev v svobodni menjavi dela tudi za delavce v temeljnih organizacijah komunalnih dejavnosti. Tako je postala komunalna samoupravna interesna skupnost tista organizacijska oblika, kjer naj uporabniki komunalnih storitev skupaj z delavci, ki opravljajo te storitve, vplivajo tudi na oblikovanje cen in sodelujejo pri določanju politike cen.¹² Samoupravno dogovorjena cena za posamične proizvode in storitve pa je postala tako eno od meril, s katerim udeleženci v svobodni menjavi dela »vrednotijo rezultate dela in prispevek izvajalcev k ustvarjanju nove vrednosti, k povečanju produktivnosti in k razvoju družbe v celoti.«¹³

Novi družbenoekonomski odnosi se v komunalnem gospodarstvu razvijajo zelo počasi in z velikimi težavami. Še vedno je namreč na strani komunalnih delovnih organizacij čutiti ostanke proračunskega načina financiranja in željo po pridobivanju dohodka iz stranskih, bolj konjunkturnih dejavnosti. Uporabniki pa postanejo aktivnejši le ob določenih akcijah, kot so sprejemanje (ne usklajevanje) novih cen komunalnih storitev, uvajanje novega režima v mestnem potniškem prometu in podobno.

Bistvo novih družbenoekonomskih odnosov na področju komunalnega gospodarstva pa je v tem, da mora biti delavcem v komunalnih dejavnostih s ceno oziroma povračilom zagotovljen enak družbenoekonomski položaj kot delavcem v drugih panogah materialne proizvodnje.¹⁴ Uporabnikom pa mora biti omogočeno, da skupaj s proizvajalci odločajo o zadevah skupnega pomena, kot so razvojni programi, normativi in standardi za opravljanje storitev, cene, organizacijske oblike in podobno.

⁴ Glej: Resolucija o perspektivnem razmerju splošne potrošnje, *UL FLRJ*, št. 45-569/57.

⁵ Glej: Priporočilo o nalogah in ukrepih na področju urbanizma, stanovanjske gradnje in komunalnega gospodarstva, *UL LRS*, št. 33-226/62.

⁶ Glej *UL SRS*, št. 16-120/67.

⁷ Glej *UL SRS*, št. 8-350/82.

⁸ Glej *UL SRS*, št. 17-836/79.

⁹ Glej *UL SFRJ*, št. 1-1/80.

¹⁰ Glej 19. člen Ustave SR Slovenije.

¹¹ Glej 18. člen Ustave SR Slovenije.

¹² Glej 66. člen Ustave SR Slovenije.

¹³ Glej 24. člen Zakona o skupnih osnovah svobodne menjave dela.

¹⁴ Po analizi, ki jo je leta 1982 izdelalo Splošno združenje stanovanjskega in komunalnega gospodarstva pri GZS, je bil povprečen OD delavca v komunalnih delovnih dejavnostih pod poprečjem gospodarskih dejavnosti v SR Sloveniji - prav tako tudi njih naraščanje. - Vir: Globalna ocena materialnega položaja komunalnega gospodarstva v letu 1982, Ljubljana, Splošno združenje stanovanjskega in komunalnega gospodarstva april 1982 - interno gradivo.

Novi družbenoekonomski odnosi imajo nujno svoj odsev tudi pri oblikovanju cen. Dosedanji bolj ali manj administrativni način določanja cen bo treba nadomestiti z vsebinsko novim pristopom. V procesu svobodne menjave dela bo treba najprej objektivizirati elemente in merila, na podlagi katerih bodo kasneje uporabniki in izvajalci komunalnih proizvodov in storitev prek cene vrednotili dela izvajalcev.

Objektivizirano, nepristransko določanje osnov za elemente cene je postalo tako ena od temeljnih nalog komunalnega gospodarstva.

Nekatere temeljne značilnosti variiranja cen komunalnih proizvodov in storitev

Komunalni oskrbovalni sistemi so v tehnično-tehnološkem smislu razmeroma heterogeni. Enaka komunalna dobrina (na primer pitna voda) se proizvaja in distribuira na različnih območjih z različnimi kombinacijami produkcijskih faktorjev. To hkrati pomeni, da ima isti komunalni proizvod ali storitev na različnih območjih različni stroškovni izraz. Torej lahko že vnaprej pričakujemo, da bo imel enak komunalni proizvod ali storitev v posameznih občinah ali mestih različno ceno. S podrobnejšo analizo smo hoteli preveriti, kakšno je trenutno stanje na področju cen komunalnih proizvodov in storitev.

Zanimala so nas predvsem naslednja vprašanja:

- kakšna je variabilnost cen za temeljne komunalne proizvode in storitve med občinami,
- koliko izdatki za komunalne dejavnosti bremenijo družinski proračun in
- ali imajo cene za komunalne proizvode in storitve stroškovni ali zgolj simbolični izraz.

Analizirali smo cene za vodo, kanalščino in odvoz gospodinjskih odpadkov, in sicer po stanju 31.3.1982.¹⁵

Na podlagi analize smo dobili naslednje rezultate za srednje vrednosti in mere variabilnosti:¹⁶

Cene komunalnih proizvodov in storitev za gospodinjstvo

	Vodarina (din/m ³)	Kanalščina* (din/m ³)	Odvoz odpadkov** (din/m ²)
X	6,59	2,42	0,87
σ	3,85	1,52	0,20
KV	0,58	0,63	0,23
X_{max}	17,00	6,80	1,45
X_{min}	2,50	0,50	0,50
Mo	3,90	1,10	0,85

¹⁵ Uporabili smo podatke Splošnega združenja stanovanjskega in komunalnega gospodarstva pri GZS. Rezultati so aktualni tudi v letu 1984, saj so se cene, zaradi znanih ukrepov in politike povsod dvignile za enak odstotek, kar pomeni, da so ostala razmerja ista.

¹⁶ Glej podrobneje: Albin Rakar, Maruška Šubic, Metodologija za oblikovanje cen komunalnih storitev, Ljubljana, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo 1983, str. 15-25.

Cene komunalnih proizvodov in storitev za gospodarstvo

	Vodarina (din/m³)	Kanalščina* (din/m³)	Odvoz odpadkov** (din/m²)
X	8,55	3,45	1,44
σ	4,72	2,17	0,50
KV	0,55	0,63	0,35
X_{\max}	27,50	11,50	2,50
X_{\min}	3,25	0,60	0,70
Mo	5,80	3,90	0,98

* Kanalščina se obračunava po m³ odvedene vode, pri čemer se šteje, da je količina odvedene vode enaka količini porabljene.

** Cena za odvoz odpadkov se obračunava na površinsko enoto stanovanjskih oziroma poslovnih prostorov.

Iz prednjih razpredelnic se vidi, da plačuje gospodarstvo v poprečju višje cene za komunalne proizvode in storitve kot gospodinjstvo, in sicer:

- pri vodarini za 29,74%
- pri kanalščini za 42,56% in
- pri odvozu odpadkov za 65,52%.

Prav tako je iz razpredelnic razvidno, da so najbolj variabilne cene pri kanalizaciji, najmanj pa pri odvozu odpadkov.

Porazdelitve cen pri oskrbi z vodo in kanalizaciji za gospodinjstva izkazujejo izrazito asimetrijo v desno, cene za odvoz gospodinjskih odpadkov pa se porazdeljujejo skoraj normalno. Pri porazdeljevanju cen, ki jih za navedene proizvode in storitve plačuje gospodarstvo, pa ni opaziti nobenih zakonitosti.

Naslednje vprašanje, ki nas je s tem v zvezi zanimalo, je, kolikšen delež predstavljajo izdatki za komunalne dejavnosti v družinskem proračunu. Obravnavali smo potrošnjo in izdatke tričlanske družine v SR Sloveniji po stanju 31. 3. 1982.¹⁷

Rezultati analize so naslednji:

Izdatek	Enomesečni znesek	Delež v družinskem proračunu
vodarina	164,75 din	0,65%
kanalščina	60,50 din	0,24%
odvoz odpadkov	52,20 din	0,21%
Skupaj		1,10%

Statistični podatki¹⁸ pa kažejo, da je tričlanska delavska družina izdala v letu 1979 mesečno za: tobak 1,2 %, pijačo 2,9%, higieno in kozmetiko 2,6 % in prevozna sredstva in storitve 8,5% razpoložljivih družinskih sredstev.

¹⁷ Vhodni podatki za izračun so bili naslednji:

- poprečni enomesečni dohodki tričlanske družine ...15.139 din
- poprečna mesečna poraba vode 25 m³
- velikost stanovanj 60 m²
- poprečna cena za vodo 6,59 din/m³
- poprečna cena za kanalščino 2,42 din/m³
- poprečna cena za odvoz smeti 0,87 din/m²

¹⁸ Vir: *Statistični letopis SR Slovenije*, 1980. Ljubljana, Zavod SR Slovenije za statistiko 1980, str. 498.

Podatki seveda niso popolnoma primerljivi. V saj glede pijače in tobaka pa lahko predvidevamo, da se potrošne navade Slovencev v dveh letih niso bistveno spremenile. Primerjava se tako vsiljuje kar sama po sebi. Za temeljne materialne dobrine in storitve, ki so potrebne za življenje v urbani sredini, porabi tričlanska slovenska družina trikrat manj sredstev kot za izdatke, ki so zgolj posledica osebnih navad in razvad. Tudi če prištejemo zraven še izdatke za stanovanje (3,9 %) ter kurjavo in razsvetljavo (4,1 %), se prejšnja ugotovitev spremeni samo nominalno.

V razvitejših državah zahodne Evrope znašajo namreč izdatki za stanovanja in komunalne dejavnosti kar 30 % družinskega proračuna, se pravi trikrat več kot pri nas.

Sedanja raven cen za temeljne komunalne proizvode in storitve ima vrsto negativnih posledic. Povzroča namreč neracionalno potrošnjo dobrin, ki so relativno že tako zelo omejene, komunalne delovne organizacije pa s temi cenami ne pokrivajo niti stroškov enostavne reprodukcije.¹⁹

Izhodiščni položaj za uvajanje novih družbenoekonomskih odnosov in za oblikovanje cen po načelih svobodne menjave dela je tako za komunalne delovne organizacije vse prej kot ugoden.

Že v uvodu tega poglavja smo omenili, da ima isti komunalni proizvod ali storitev na različnih območjih različnih stroškovni izraz in da je variiranje cen med občinami in mesti objektivno pogojeno.²⁰

Zato nas je pri analizi zanimalo, v kolikšni meri je variiranje cen posledica različnih pogojev proizvodnje in opravljanja storitev, v kolikšni meri pa posledica indeksiranja, brez vsakega ekonomskega opravičila.

Objektivno so v SR Sloveniji največje razlike glede pogojev pridobivanja in distribucije pitne vode, zato smo se pri analizi variabilnosti cen omejili na to dejavnost.

Različnost pogojev se kaže prvenstveno v tem, da sta izdatnost vodnih virov in kvaliteta pitne vode po posameznih območjih SR Slovenije zelo različna.

Prav tako so po posameznih območjih različne tudi možnosti zajemanja in distribucije pitne vode.²¹ Izdatnost vodnih virov vpliva na dolžine glavnih (primarnih) vodov in omrežju, glede možnosti zajemanja in distribucije pa se vodovodni sistemi oskrbujejo kot gravitacijski, mešani ali tlačni. Dolžine glavnih vodov vplivajo, pri pogojih ceteris paribus, na ceno prek amortizacije, pri tlačnih vodovodih pa je za razliko od gravitacijskih pomemben in znoten tudi strošek električne energije, ki je potrebna za črpanje in prečrpavanje. Oba navedena elementa, se pravi amortizacija in stroški za električno energijo, predstavljata znaten del v strukturi cene.²²

19 S tem v zvezi je zanimiv tudi izveček odgovorov posameznih komunalnih organizacij na anketna vprašanja o vplivu cen na uspešnost poslovanja v letu 1982. Vsi soglašajo s tem, da odobrene cene ne pokrivajo stroškov poslovanja, predvideno obnašanje v nastalih razmerah pa lahko strnemo v naslednje skupine:

- komunalne organizacije planirajo izgubo in predvidevajo, da jo bodo pokrili drugi, za zdaj še ne vedo kdo;
- komunalne organizacije planirajo izgubo, vendar jo bodo pokrile z dohodkom iz stranskih dejavnosti (gradnje, obrtne storitve, ipd.);
- komunalne organizacije zavestno zmanjšujejo kvaliteto svojih storitev, da ne bi zašle v izgubo;
- komunalne organizacije bodo opravljale tekoča in investicijska vzdrževanja zgolj na podlagi pogodb.

Vir: *Problematika cen komunalnih storitev*, po anketi z dne 7.4.1982, razmnoženo gradivo, Splošno združenje komunalnega in stanovanjskega gospodarstva, 16 strani.

20 Različne kombinacije produkcijskih faktorjev (živo delo, dolžine, zmogljivosti in obseg komunalnih omrežij in objektov in naprav, surovine, energija) nam objektivno pogojujejo naravne in ustvarjene danosti (okoliščine, razmere). Pridobivanje in distribucija pitne vode na Obali in Krasu se gotovo bistveno razlikuje od istega na Dravskem oziroma Sorškem polju. Prav tako se načini odvoza in odlaganja gospodinjskih odpadkov v Tolminu in Ljutomeru bistveno razlikujejo od istih v Mariboru ali Celju. Pragmatično lahko torej sklepamo, da bomo pitno vodo v Kranju pridobivali in distribuirali z manjšimi stroški kot v Kopru. Z enako zanesljivostjo lahko tudi sklepamo, da bo odvoz gospodinjskih odpadkov v Tolminu verjetno cenejši kot v Celju ali Mariboru.

21 Glej podrobneje: Albin Rakar, Potrebe in možnosti snovanja komunalnih sistemov na področju oskrbe z vodo glede na policentrični urbani sistem SR Slovenije, magistrska naloga, Ljubljana, FAGG 1976, str. 9-27.

22 V letu 1982 sta omenjena deleža predstavljala v ceni vode v Ljubljani 43 %, v Mariboru pa 36%.

Z vzorčno analizo smo tako želeli ugotoviti, ali je višina tarif pri oskrbi z vodo v SR Sloveniji značilno odvisna od:

- značilnosti vodooskrbnega sistema oziroma porabljene električne energije,
- specifične dolžine glavnega voda v omrežju,
- specifične dolžine celotnega omrežja in
- izgub v vodovodnem omrežju.

[Specifična dolžina je razmerje med dolžino vodooskrbnega omrežja in načrpano vodo.]²³

Vzorčna analiza (χ^2 test) 76 vodovodnih sistemov v SR Sloveniji nam je pokazala:²⁴

- porabljena energija (značilnost sistema) značilno vpliva na raven tarif za m^3 vode ($\alpha=0,001$);
- višina tarif za m^3 vode ni značilno odvisna niti od specifične dolžine glavnega voda ($\alpha=0,001$) niti od specifične dolžine vodovodnega omrežja ($\alpha=0,001$); in
- višina tarif tudi ni odvisna od izgub v vodovodnem omrežju ($\alpha=0,001$).

Na podlagi prednjih rezultatov lahko zaključimo, da so razlike v cenah za m^3 pitne vode v SR Sloveniji praviloma posledica drugih okoliščin in ne objektivnih ekonomskih zakonitosti. Nesporno je tudi dejstvo, da fiksni fondi dejavnosti oskrbe z vodo niso niti inventarizirani, še manj ovrednoteni.²⁵ Tako ima amortizacija kot element cene prejšnji simboličen kot stroškovni izraz.

Analizo smo izvedli samo za dejavnost oskrbe z vodo. Ugotovitve pa veljajo v enaki meri, če ne celo bolj, tudi za druge komunalne dejavnosti. Upoštevati moramo, da je dejavnost oskrbe z vodo kljub vsem naštetim (in še katerim) pomanjkljivostim vendarle najbolj razvita.

Oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev po načelih svobodne menjave dela

Zakon o skupnih osnovah svobodne menjave dela v svojem 25., 26. in 28. členu natančneje opredeljuje elemente in merila, ki jih morajo upoštevati udeleženci pri oblikovanju cen za enoto storitev, torej tudi pri oblikovanju cen komunalnih storitev. Tako določa 25. člen omenjenega zakona, da je treba pri dogovarjanju cen za enoto storitve upoštevati naslednje elemente:

- materialne stroške,
- amortizacijo,
- sredstva za zadovoljevanje skupnih in splošnih družbenih potreb ter druge obveznosti in izdatke, ki se na podlagi zakona pokrivajo iz dohodka,
- sredstva za osebne dohodke in skupno porabo,
- sredstva rezerv.

V 26. členu zakona so podrobneje razdelani posamezni elementi cene za enoto storitve ali proizvoda in izhodiščna merila. Pri izhodiščnih merilih je opaziti določeno distinkcijo med vrednotenjem dela oseb, ki sodelujejo v procesu svobodne menjave dela in onih, ki ne sodelujejo.

²³ Pojem specifične dolžine smo morali vnesti zato, ker lahko dva enako obsežna sistema dajeta uporabnikom različne množine pitne vode.

²⁴ Glej podrobneje: Branko Glavan (mentor Albin Rakar): Analiza variabilnosti cen po oskrbi z vodo v SR Sloveniji, diplomska naloga, Ljubljana, FAGG 1983, str. 30-59.

²⁵ Glej podrobneje: Albin Rakar, Marija Bogataj, Maruška Šubic: Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture, Ljubljana, FAGG, Institut za komunalno gospodarstvo 1981.

Tako velja kot merilo za vrednotenje dela izvajalcev dogovorjena vrednost dela po vrstah in zahtevnosti, pri drugih osebah, ki ne sodelujejo v procesu svobodne menjave dela, pa velja kot merilo tržna vrednost materiala in storitev.

Pri tem so mišljene tiste osebe, ki sicer ne sodelujejo pri svobodni menjavi dela, vendarle je bilo njihovo delo potrebno za izvedbo dogovorjene naloge, programa storitev ali izvajanja dejavnosti.²⁶

Zakon v tem členu postavlja tudi omejitve za posamezne elemente, to je materialne stroške, amortizacijo, sredstva za osebne dohodke in skupno porabo, itd., in sicer so to normativi in standardi, o katerih se dogovorijo udeleženci ali pa jih določa zakon. Natančneje so ti normativi in standardi opredeljeni v 28. členu zakona.²⁷

Zakon o komunalnih dejavnostih podrobneje ne razčlenjuje strukture cene za enoto komunalnih storitev, ampak v svojem 37. členu navaja, da se pri oblikovanju cen za enoto storitve upoštevajo z zakonom določena merila za oblikovanje cen, ukrepi ekonomske politike in politike cen.

Osrednje vprašanje pri oblikovanju cen za enoto komunalnih proizvodov in storitev po načelih svobodne menjave dela je torej, kako objektivizirati elemente in merila, na podlagi katerih bodo kasneje uporabniki in izvajalci komunalnih proizvodov in storitev skupno vrednotili rezultate dela izvajalcev, torej delavcev v komunalnih delovnih organizacijah.

Elemente cen za komunalne proizvode in storitve je možno stroškovno okvantificirati posredno prek sprejetih normativov in standardov.

Določanje standardov in normativov pa je na področju komunalnega gospodarstva razmeroma zapleteno delo, kljub temu da imamo zlasti na področju individualne komunalne potrošnje opravka skoraj izključno s tehničnimi sistemi. Delovanje le-teh bi moralo biti praviloma deterministično, torej lahko določljivo. Vendar so tehnično-tehnološke značilnosti komunalnih sistemov in njih delovanje bistveno odvisne od značilnosti urbane aglomeracije same. Pri tem mislimo na distribucijo virov, distribucijo potrošnikov, gostoto naselitve, konfiguracijo terena in podobno. Zato je praktično nemogoče predpisati normative in standarde, ki bi bili enotni za celotno območje SR Slovenije. Normative je praviloma možno določiti in predpisati le za območje določene urbane aglomeracije oziroma za tehnično-tehnološko zaključene oskrbovalne sisteme.²⁸ Del standardov pa je možno sprejeti tudi za širše območje, nekatere kar za celotno republiko.

Pri normativih komunalne oskrbe je poudarek na kvantiteti, pri standardih pa na kvaliteti. Tako lahko že vnaprej pričakujemo, da bodo metode za določanje standardov različne od metod za določanje normativov.

V zvezi s proizvodnjo komunalnih dobrin in opravljanjem komunalnih storitev je potrebno opredeliti v prvi vrsti dve skupini standardov, in sicer:

- standarde, ki se nanašajo na kakovost proizvoda, storitve ali programa storitev

26 Na področju komunalnega gospodarstva, na primer, poslovni skupnosti elektrogospodarstva in energetike ne sodelujeta neposredno v procesu svobodne menjave dela, vendar so določene komunalne dejavnosti od njiju bistveno odvisne. Tako je dejavnost oskrbe z vodo razmeroma velik in zahteven porabnik električne energije, mestni potniški promet in dejavnost odvoza gospodinjskih odpadkov pa sta velika porabnika pogonskih goriv. Pri ugotavljanju in določanju cene za pitno vodo, vozovnic v mestnem potniškem prometu in cene odvoza gospodinjskih odpadkov morajo torej veljati kot merilo za določene vrste materialnih stroškov tržne cene materiala in storitev, se pravi tržna cena električne energije in pogonskega goriva.

27 Kot normativ opredeljuje navedeni člen količinsko opredeljen obseg del določene vrste in zahtevnosti, materialov in delovnih razmer, nujno potrebnih za izvršitev storitve, programa storitev ali opravljanja dejavnosti.

Standard pa obsega:

- postopke oziroma dejanja, ki so potrebna, da bi bila opravljena storitev, izdelan proizvod, opravljen program storitev oziroma dejavnost;
- dogovorjene strokovne, delovne, materialne, tehnične, varnostne, higienske in druge pogoje in normative, na podlagi katerih je mogoče opravljati storitve, izdelovati proizvode, izvrševati programe storitev ali opraviti dejavnost;
- dogovorjeno stopnjo kakovosti opravljene storitve, izdelanega proizvoda, izvršenega programa storitev ali opravljene dejavnosti.

28 Nekateri sistemi in nekatere vrste komunalne oskrbe se zaključujejo na območju določenega mesta (na primer odvoz gospodinjskih odpadkov), drugi sistemi pa oskrbujejo celo regijo. Taki so recimo vodooskrbni sistemi Kočevje-Ribnica, Rižanski vodovod, Goriški vodovod, Vodovod Grosuplje in drugi.

- te mora zagotavljati proizvajalec, torej komunalna delovna organizacija, in
- standarde, ki zagotavljajo minimalne strokovne, delovne, higienske, varnostne, tehnične in druge pogoje, na podlagi katerih je mogoče opravljati storitve in programe storitev oziroma izdelovati proizvode.

Del navedenih standardov je že zakonsko predpisan, pretežni del pa bo potrebno natančneje opredeliti s samoupravnim sporazumom, in to na ravni občinske ali medobčinske samoupravne interesne skupnosti.

Za določanje standardov praviloma ne obstajajo nobene kvantitativne metode. Možno jih je določiti le izkustveno, ker so mnogi od njih od občine do občine in od mesta do mesta zelo različni.²⁹

Pred določitvijo višine in strukture cene za komunalne proizvode in storitve moramo nujno, in to s samoupravnim sporazumom na ravni občinske ali medobčinske KSIS, natančno opredeliti potrebne standarde in skupine standardov. Nesmotrno, pa tudi družbenoekonomsko nevzdržno je namreč, da se standardi in raven komunalne oskrbe ravna izključno po razpoložljivih sredstvih. Tak način že vnaprej destimulira delavce za večanje produktivnosti dela in za doseganje boljših proizvodnih in dohodkovnih rezultatov. Prav z uporabo dogovorjenih in družbeno priznanih standardov je treba spodbujati delavce, da določeno raven storitve dosežejo s čim manjšimi proizvodnimi stroški.³⁰

Normativ, kot ga opredeljuje Zakon o skupnih osnovah svobodne menjave dela, nam predstavlja dejansko razmerje med produkcijskim faktorjem in produktom. Razmerje med količino sodelujočih (uporabljenih) produkcijskih faktorjev in količino produkta pa definira teorija produkcije kot tehnični oziroma proizvodni koeficient. Tako se je naš problem kvantifikacije normativov komunalne oskrbe skrčil na problem kvantifikacije tehničnih koeficientov.³¹

Na področju komunalnega gospodarstva bomo normative (tehnične koeficiente) določali praviloma na dva načina, in sicer:

- izkustveno in
- z uporabo kvantitativnih metod.

Določene skupine normativov bomo nedvomno določali zgolj izkustveno, in sicer tiste, pri katerih kvantitativne metode ali niso možne ali se nam ekonomsko ne izplačajo.³²

Pri normativih, ki jih je možno podrobneje kvantificirati pa moramo v izhodišču ločiti tri skupine:

- a) normative, na katere delujejo zgolj slučajni oziroma individualni vplivi,
- b) normative, pri katerih sta produkcijski faktor in produkt v določeni korelacijski odvisnosti, in
- c) normative, ki imajo izrazito dinamično komponento.

Seveda, stroge meje med navedenimi tremi skupinami normativov ni. Še zlasti pri večjih oskrbovalnih sistemih in pri urbanih aglomeracijah, ki se v prostorskem smislu pospešeno širijo, bodo na vrednosti normativov vplivale vse tri skupine faktorjev hkrati. V tem primeru lahko pričakujemo le, da bo vpliv posameznega faktorja oziroma skupin faktorjev prevladujoč.

²⁹ Standardi za neoporečnost pitne vode so znani in uzakonjeni. Prav tako potrebne količine pitne vode, način in vrstni red zadovoljevanja v izjemnih primerih. Normo potrošnje vode, dovoljene izgube, tlak, način in stopnjo prečiščevanja odpadne vode, način in pogostnost odvoza gospodinjskih odpadkov pa bo potrebno določiti s samoupravnim sporazumom.

³⁰ Podrobneje o standardih komunalne oskrbe glej: Albin Rakar, Maruška Šubic: Metodologija za oblikovanje cen komunalnih storitev, Ljubljana, FAGG -Institut za komunalno gospodarstvo 1983, str. 50-52.

³¹ Potrebna količina električne energije za črpanje 1 m³ pitne vode je normativ, ki nam bo omogočil kvantificirati strošek energije v strošku proizvodnje in distribucije pitne vode; z vidika teorije produkcije pa je to tehnični koeficient, ki nam kaže razmerje produkcijskega faktorja energije do enote produkta, to je 1 m³ pitne vode.

³² Število delavcev v začetnih in končnih fazah delovnega procesa gotovo sodi mednje. Prav tako poprečna poraba goriva za specialna vozila in podobno.

Normative, na katere delujejo le slučajni oziroma individualni vplivi, lahko dokaj zanesljivo opredelimo za daljše, recimo srednjeročno razdobje.³³ Vse druge normative pa bomo morali določati vsako leto posebej, za celotno srednjeročno razdobje pa lahko vnaprej opredelimo le njihove pričakovane oziroma okvirne vrednosti.

Postopek pri določanju normativov z uporabo kvantitativnih metod je dejansko dvofazen:

Najprej se moramo odločiti, v katero skupino sodi posamezen normativ oziroma kakšne so njegove značilnosti, v naslednji fazi pa določimo njegovo vrednost.

Za odločitev o tem, v katero skupino sodi posamezen normativ, moramo analizirati njegovo variabilnost skozi daljše časovno razdobje. To razdobje praviloma ne sme biti krajše od desetih let. Prvo predstavo o naravi normativa nam da že časovni diagram spreminjanja vrednosti v opazovanem razdobju.

Kolikor je variiranje vrednosti normativa posledica zgolj slučajnih oziroma individualnih vplivov, potem je njegova pričakovana vrednost kar aritmetična sredina, in interval za pričakovane vrednosti normativa pa definiramo s standardnim odklonom ali pa poprečnim absolutnim odklonom. Kolikor na vrednost normativa delujejo tako imenovani iregularni vplivi, pa nam niti srednja vrednost niti interval, v katerem pričakujemo vrednost normativa, ne moreta rabiti kot podlaga.

V tem primeru moramo vrednosti normativa določiti za vsako leto posebej, in to na podlagi poznavanj in predvidevanj o delovanju iregularnih vplivov.

Pri večini normativov bomo pri njihovem variiranju zaznali tudi določeno časovno dinamiko. V takih primerih lahko vrednost normativa ekstrapoliramo iz opazovanega v plansko razdobje z uporabo trenda ali na podlagi srednjega koeficienta dinamike.

Preden pa se odločimo za matematično ekstrapolacijo, moramo dobro preanalizirati vzroke za dinamiko spreminjanja in posledice, ki nam jih podaljšanje zakonitosti dosedanjega razvoja lahko povzroči v prihodnosti (to je v planskem razdobju). Enostavna matematična ekstrapolacija vrednosti je namreč lahko tudi zelo tvegana, saj se nekatere razmere spremenijo mimo naše volje in moči, nekatere pa moramo spremeniti sami če nočemo, da bi glede komunalne oskrbe zašli v kritičen položaj.^{34,35}

Svoj stroškovni izraz, kot družbeno priznani elementi cene za enoto komunalnih storitev, dobijo normativi, če jih pomnožimo s tržnimi oziroma družbeno priznanimi cenami produkcijskih faktorjev. Sprejeti (izračunani, dogovorjeni, uzakonjeni) normativi nam omogočajo zelo preprosto izračunavanje prispevka (deleža) posameznega produkcijskega faktorja v ceni za enoto storitve.

³³ Srednjeročno razdobje je primerno zato, ker se za isto razdobje spreminjajo tudi temeljni planovi komunalnih SIS.

³⁴ Zaradi pospešene gradnje vodovodnih in kanalizacijskih omrežij smo imeli v razdobju 1971-1981 pozitiven trend pri normativih:

$$\frac{\text{dolžina vodovodnega omrežja}}{\text{količina načrpane vode}} \quad \text{in} \quad \frac{\text{dolžina kanalizacijskega omrežja}}{\text{količina odvedene vode}}$$

Seveda pa pozitivnega trenda sedemdesetih let ne smemo preprosto ekstrapolirati tudi v razdobje 1981-1985, ker so se razmere zaradi restriktivne investicijske politike bistveno spremenile. Nasprotno lahko opazamo stalno upadanje števila zaposlenih na dolžinsko enoto vodovodnih in kanalizacijskih sistemov. V tem primeru se postavlja nekoliko drugačno vprašanje, namreč: ali smemo (!) negativni trend iz prejšnjega razdobja preprosto podaljšati tudi v tekoče oziroma plansko. (V matematičnem smislu namreč nimamo druge izbire.) Nadaljnje zmanjševanje števila zaposlenih pomeni sočasno tudi nadaljnje slabšanje kvalitete in ravni komunalnih storitev. Podaljšati trend ali ne torej ni tehnično (matematično, statistično), ampak vsebinsko vprašanje.

³⁵ Prvi poskus kvantifikacije normativov komunalne oskrbe je bil izveden v SR Sloveniji let 1983 v Mariboru. Glej podrobneje v: Albin Rakar, Maruška Šubic: Metodologija za oblikovanje cen komunalnih storitev, Ljubljana, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo 1983, str. 86-104.

Strošek posameznega faktorja v ceni za enoto proizvoda oziroma storitve je po definiciji:

tehnični koeficient (normativ) \times cena uporabljenega faktorja.

Če upoštevamo vsakokratne tržne (uzakonjene, dogovorjene) cene produkcijskih faktorjev in imamo vnaprej sprejete normative, nam ni treba razvijati še posebnega mehanizma za prilagajanje cen komunalnih storitev naraščajočim materialnim in drugim vrstam stroškov. Potrebno je samo pooblastiti organizacijo ali službo, ki bo v stroških proizvodnje in storitev tekoče, vendar korektno, upoštevala ne samo vsakokratnih tržnih razmer, ampak tudi vsakokratne spremembe tržnih razmer.

Enak obrazec kot za ugotavljanje stroškov velja namreč tudi za njihovo spremembo, če se spreminjajo cene določenih produkcijskih faktorjev. Popolnoma jasno je namreč, da se bo na primer vsaka sprememba cene električne energije prenesla v stroške za m³ pitne vode v razmerju tehničnega koeficienta oziroma normativa.

Pri določanju cen za komunalne proizvode in storitve je treba izhajati iz sprejetih normativov (tehničnih koeficientov), ne pa preprosto iz finančnih kazalcev, to je deležev posameznih elementov v strukturi cene. To velja v enaki meri tudi za prilagajanje cen vsakokratnim tržnim razmeram.

Uporaba zgolj finančnih kazalcev - (to je deležev posameznih elementov v strukturi cene) - kot podlage za določanje in spreminjanje cen komunalnih proizvodov in storitev ni primerna zaradi dveh razlogov:

1. Strukturni deleži so agregatne količine, dobljene na podlagi množenja tehničnih koeficientov s cenami produkcijskih faktorjev. Cene produkcijskih faktorjev imajo torej značaj uteži. Kolikor izhajamo zgolj iz strukturnih deležev, nimamo nobenega pregleda nad fizičnimi tokovi proizvodnje, ker nam enormno naraščanje cen produkcijskih faktorjev cene zamegli ali pa popolnoma zabriše.³⁶

2. Na spremembo strukturnega deleža posameznega elementa cene ne vpliva zgolj sprememba stroškov za ta element, ampak tudi sprememba stroškov drugih elementov.³⁷

Oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev po načelih svobodne menjave dela pomeni seveda novo kvaliteto v družbenoekonomskih odnosih na tem področju. Prilagoditi se ji bodo morali izvajalci in uporabniki teh storitev. Prehod iz sedanjega neurejenega v popolnoma urejeno stanje bo seveda postopen in ne povsem premočrten.

Za uvajanje novih odnosov bo potrebno določeno prehodno razdobje. V tem razdobju bo potrebno sprejeti najprej začasne normative in standarde. Komunalne organizacije pa morajo čim prej nastaviti potrebno evidenco o fizičnih tokovih proizvodnje in o zmogljivostih komunalnih fiksnih fondov. Samo na tej podlagi bo namreč možno vrednosti za normative in standarde nepristransko in dokončno opredeliti.

Nepristransko določanje osnov za elemente cene je le ena od možnosti uporabe normativov komunalne oskrbe. Njihova vloga in pomen sta namreč dosti širša. Na podlagi primerjav vrednosti normativov med posameznimi urbaniimi aglomeracijami bomo lahko ocenili racionalnost in upravičenost posameznega oskrbovalnega sistema, hkrati pa tudi racionalnost komunalne oskrbe v celoti.

³⁶ Enormno naraščanje stroškov goriva v ceni prevoza potnikov ali ceni odvoza gospodinjskih odpadkov je v pretežni meri posledica naraščanja cen goriva, deloma pa seveda tudi povečane porabe goriva. Toda dokler analiziramo zgolj stroške, nimamo nobenega pregleda nad dejansko porabo goriva, ki je lahko tudi neracionalna in nekontrolirana.

³⁷ Tako na primer povečanje deleža stroškov električne energije že samo na sebi zmanjša deleže drugih vrst stroškov v ceni za m³ pitne vode, in obratno.

Komunalna politika in določanje cen

Sprejeti normativi in standardi ponujajo le objektivizirane osnove za oblikovanje in določanje cen komunalnim proizvodom in storitvam. Stvar družbenoekonomske in družbenopolitične presoje pa je, po kakšni ceni se bodo komunalni proizvodi in storitve ponujali posameznim potrošnikom in skupinam potrošnikov. Realno lahko pričakujemo, da bodo tudi v prihodnje cene za komunalne proizvode in storitve diferencirane. Eno od oblik diferenciranja smo navedli tudi v tem prispevku, in sicer diferenciranje cen med gospodinjstvi in gospodarstvom. Na ta način del finančnih bremen preprosto prevalimo z gospodinjstev na gospodarstvo, običajno z utemeljitvijo, da na ta način varujemo življenjski standard delovnih ljudi in občanov. V veljavi bodo verjetno še naprej tudi tako imenovane ugodnostne tarife v mestnem potniškem prometu. Za socialno šibkejšo kategorijo občanov pa bomo morali pri cenah za toplovodno in plinovodno ogrevanje vnesti tudi subvencioniranje. Kriteriji bodo verjetno enaki kot za subvencioniranje stanarin.

Tudi prilagajanje cen komunalnih proizvodov in storitev naraščajočim cenam produkcijskih faktorjev je v končni fazi stvar komunalne politike. V bistvu imamo s tem v zvezi na razpolago naslednje možnosti:³⁸

1. Cene za komunalne proizvode in storitve bomo sproti (tekoče) prilagajali spremembam cen ključnih produkcijskih faktorjev. V tem primeru izgubijo značaj tarif.
2. V komunalnem gospodarstvu obdržimo sistem komunalnih tarif, s tem da v ceni že vnaprej anticipiramo predviden porast cen ključnih produkcijskih faktorjev.
3. V komunalnem gospodarstvu smo obdržali stroškovni značaj tarif, dodali pa bi jim element rezervnih sredstev, ki bi se uporabila za pokritje morebitnega primanjkljaja.

Odločitve komunalne politike seveda ne smejo vplivati na zmanjševanje reproduktivne sposobnosti komunalnega gospodarstva. Načela samofinanciranja v nobenem primeru ne bi smeli negirati. Natančno moramo torej vedeti, iz katerih virov bomo cene subvencionirali in na kakšen način bomo oblikovali rezervna sredstva za pokritje morebitnega primanjkljaja. Sicer bomo še naprej siromašili komunalne fiksne fonde in zniževali zahtevano raven komunalne oskrbe.

³⁸ Glej podrobneje: Tone Klemenčič, *Financiranje komunalnega gospodarstva - Teoretični del*, Ljubljana, FAGG -Institut za komunalno gospodarstvo 1982, str. 55-64.

Financiranje komunalnih dejavnosti s posebnim poudarkom na oblikovanju cen komunalnih proizvodov in storitev

Financing of public utilities with special emphasis on the price setting of public utility products and services

Vir: Rakar, Albin. Financiranje komunalnih dejavnosti s posebnim poudarkom na oblikovanju cen komunalnih proizvodov in storitev. V: Posvetovanje o cenah komunalnih proizvodov in storitev in organizacijskih interesnih gospodarskih javnih služb. Ljubljana: Zbornica gospodarskih javnih služb in varstva okolja Slovenije, 1994, str. 1-15, pril. [COBISS.SI-ID 1882721]

Uvod

„Denar sicer ni vse, toda brez denarja ni ničesar.“¹ (podčrtal A. R.) Ta banalni pregovor opozarja, da so vsi razvojni programi in svečani govori, ki se nanašajo na institucionalno samostojnost in samoupravo lokalnih skupnosti vredni le toliko, kolikor so podprti z realnimi finančnimi in materialnimi možnostmi občin, s pomočjo katerih bodo te lahko uresničile in udeležile svoje demokratično pridobljene pravice in obveznosti na področju lokalne samouprave.“²

Citat je povzet iz knjige Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung, ta pa je bila pisana v državi, kjer samoupravo razumejo v dobesednem, izvajajo pa jo celo v zlahtnem pomenu besede. V vsakem primeru pa jo pišejo z velikim „S“.

Iz citata je mogoče razbrati med drugim, da je vsaka skupnost, torej tudi lokalna, samostojna ravno toliko, kolikor ji dovoljujejo njene ekonomske (torej materialne in finančne) možnosti in da bi morala biti stremljenja po njeni samostojnosti in s tem po samoupravi usmerjena v prvi vrsti k njenim materialnim in finančnim vzvodom.

Komunalna infrastruktura predstavlja gotovo enega najpomembnejših delov premoženja sedanjih in bodočih lokalnih skupnosti, komunalne dejavnosti pa prav tako eno od temeljnih dejavnosti, ki jih bodo morale tudi bodoče lokalne skupnosti organizirati in izvajati, če bodo sploh lahko obstajale in živele, ali natančneje, da bodo sploh lahko opravičevale in zagotavljale svoj obstoj. In če je temu tako, potem bi morala biti stremljenja pri oblikovanju novih lokalnih skupnosti usmerjena prvenstveno k iskanju materialnih in finančnih vzvodov za organiziranje komunalnih dejavnosti ter za njihovo nemoteno delovanje.

Pa so res?

Odgovor je seveda brezprizivno negativen, in v pričujočem referatu skušamo analizirati in odgovoriti na vprašanje, zakaj je temu tako in kakšne bode posledice obstrukcije ekonomskih zakonitosti na področju komunalnih dejavnosti v obdobju 1990 -1994. Vsebina referata se nanaša na ekonomske vidike izvajanja komunalnih dejavnosti, natančneje na sistem financiranja, pri čemer je posebna pozornost namenjena oblikovanju in spremljanju cen komunalnih proizvodov in storitev. Organizacijske oblike in reorganizacijo komunalnih dejavnosti obravnavamo v referatu samo kolikor ima neposreden vpliv na stroške oziroma cene.

¹ V izvirniku: „Das Geld ist zwar nicht alles, aber ohne Geld ist alles nichts.“

² Citat, Literatura (10), str. 116, prevod A. R.

I. Temeljne značilnosti financiranja komunalnih dejavnosti v obdobju 1991-1994

Na koncu leta 1990 so prenehali veljati tedanji SAS o temeljih planov komunalnih samoupravnih interesnih skupnosti in s tem tudi namensko zbiranje in razporejanje sredstev za komunalne dejavnosti. Zakon o financiranju javne porabe, ki je začel veljati leta 1991 je uvedel koncept tkim. integralnega proračuna, ki je veljal tudi za financiranje komunalnih dejavnosti. Zunaj integralnega proračuna so ostale edinole cene za komunalne proizvode in storitve, nad njihovim oblikovanjem pa je prevzela izključno pristojnost država, ki način oblikovanja cen komunalnih storitev že dve leti določa in sankcionira z uredbami. Uredbe so izključno administrativne narave in skregane s sleherno ekonomsko logiko, zato v strokovnem smislu ne zaslužijo nikakršne pozornosti. Vse pozornosti pa so nedvomno vredni razlogi za sedanje stanje in bodoče posledice, ki lahko iz tega izvirajo.

Integralni proračun je bil seveda edina racionalna izbira za državo, ki se je znašla v procesu osamosvajanja in je morala že na samem začetku oblikovati tudi vse potrebne državnostvorne elemente. Na račun državnostvornosti je morala upočasniti rast na nekaterih drugih segmentih družbene reprodukcije in pri tem so eno največjih žrtev pretrpele prav komunalne dejavnosti.³

Toda, če je bila navedena odločitev s političnega vidika racionalna in sprejemljiva za obdobje osamosvajanja, ki ga je treba razumeti kot prehodno v dobesednem smislu, pa niso in ne morejo biti sprejemljive podobne rešitve, ki se ponujajo v zakonu o lokalni samoupravi in v zakonu o gospodarskih javnih družbah kot sistemske.

Podobna ugotovitev velja tudi glede oblikovanja cen komunalnih proizvodov in storitev. Če smo vsaj nekoliko blagohotni do prve slovenske vlade, moramo z določeno stopnjo razumevanja sprejeti njeno populistično parolo, v začetku leta 1992, da je treba tudi cene komunalnih proizvodov in storitev „držati na vajetih“ in s tem prispevati k „brzdanju inflacije“. ⁴ Seveda pa sleherni, ki je kdaj videl ekonomske čitanke in knjige o komunalnem gospodarstvu tudi nekoliko bolj od blizu, zgubi občutek za blagohotnost ob dejstvu, da država, ki se navzven sicer deklarira za pravno, že polni dve (!) leti posega na področje oblikovanja cen komunalnih proizvodov in storitev z načinom, ki je, sicer dovoljen in legitimen samo v izjemnih razmerah. Še toliko bolj, ker je tej isti državi v predalih enega od resornih ministrstev na voljo dokument z naslovom: Predlog odloka o obveznih izhodiščih za oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev, in to že od oktobra 1992.⁵

Depresionirane cene za komunalne proizvode in storitve ter zdecimirana sredstva na področju komunalne rabe so med drugim povzročili:

- 1.) Nižanje nivoja uslug in standardov komunalne oskrbe vključno z realnim zmanjševanjem vrednosti fiksnih fondov.⁶
- 2.) Nadaljnje zmanjševanje obsega in kvalitete vzdrževanja objektov in naprav skupne komunalne rabe.
- 3.) Povečanje izgub na sistemih ter s tem neracionalno uporabo navedenih virov in energije.
- 4.) Odliv strokovnih kadrov iz javne v zasebno (torej profitno) sfero.

Vzporedno s tem je resorno ministrstvo izvajalo se druge ukrepe za discipliniranje komunalcev in za popolno devastacijo stroke, odelo pa jih je v plašč s pompoznim naslovom: „prestrukturiranje javnega sektorja“. ⁷ Zgleda pa, da se „zgodba o

3 Po podatkih (sedaj že bivše) Komunalne skupnosti ljubljanskih občin je bilo v obdobju 1986-1990 na območju Ljubljane namenjeno za potrebe vzdrževanja in rekonstrukcije objektov in naprav skupne komunalne porabe 50.2 mio DEM letno. Iz naslova finančne izravnave pa je bilo Mestu Ljubljani v letu 1992 namenjenih le 15,96 mio DEM, torej slabo tretjino (natančno 31.8%) Vir: Literatura (14), str. 107-108

4 Parolo, da se z nizkimi cenami komunalnih proizvodov in storitev štiti „življenjski standard delovnih ljudi in občanov“, je Institut za komunalno gospodarstvo razkril in javno objavil kot poceni demagogijo že leta 1983. Hvalevredno je, da so to (sicer) deset let kasneje storili tudi nekateri drugi avtorji. /Glej npr. Literatura (7), str. 56-58/

5 Glej podrobneje Vir (15).

6 Glej med drugim Literatura (9).

7 Avtor je o tem podrobneje razpravljal že v referatu, ki je bil pripravljen za posvetovanje v Radencih, novembra 1993. Referat je bil objavljen v Zborniku posvetovanja. Glej Literatura (12).

uspehu“ pri prestrukturiranju javnega sektorja ne bo končala posebno srečno in da bo treba prej ali slej javno priznati ne samo nekaterih napak tekoče politike, ampak tudi nekatere zgrešene postulate pri koncipiranju nove zakonodaje.⁸

2. Povzetek odprtih vprašanj ter strokovno vprašljivih tez in rešitev, ki jih v zvezi s financiranjem komunalnih dejavnosti prinaša nova zakonodaja

Vsebine zakonov o javnih gospodarskih službah, o lokalni samoupravi, ter o varstvu okolja dajejo slutiti, da za njihove pripravljalce in pisce ekonomske čitanke in učbeniki s področja ekonomike javnih dobrin in javnih financ, niso ravno priljubljeno čtivo. Samo tako si namreč lahko razložimo nekatera odprta vprašanja ter strokovno nekorektne teze in rešitve, ki jih ponujajo sprejeti zakoni.

Glede ekonomskih odnosov in financiranja sloni vsebina zakona o javnih gospodarskih službah na tehle apriornih in apodiktičnih predpostavkah:

- 1.) Zasebni monopolist je vedno boljši od javnega monopolista.
- 2.) Vsaka generacija mora sama nositi (finančno) breme izgradnje komunalnih fiksnih fondov.
- 3.) Uvedba trga in tržnih zakonitosti bo že sama na sebi znižala (monopolne) cene komunalnih proizvodov in storitev.
- 4.) Možnost podelitve koncesij bo že sama po sebi privabila na področje komunalnih dejavnosti nove producente, ki bode ustvarili potrebno konkurenco in na ta način znižali stroške obratovanja in poslovanja ter cene komunalnih proizvodov in storitev.
- 5.) Glede na teze pod 3) in 4) so normativi in standardi za izvajanje komunalnih dejavnosti izgubili vlogo regulacijskega mehanizma za določanje elementov cen in cen komunalnih proizvodov in storitev in postali anahronizem.
- 6.) Namensko zbiranje in razporejanje sredstev za komunalne dejavnosti je rezultat filozofije SiS-ov. Demokratične države poznajo zgolj integralni proračun.

Poleg navedenih so v omenjene tri zakone, vede ali ne, vgrajene tudi tele predpostavke:

- 7.) Tehnično-tehnološko zaključeni oskrbovalni sistemi so v upravnem smislu deljivi.
- 8.) Svobodne, večstrankarske in parlamentarne volitve izvajajo selekcijo ne samo glede pripadnosti posamezni stranki in njenim programom, ampak tudi glede strokovne usposobljenosti posameznega kandidata.
- 9.) Uspešnost izvajanja komunalne dejavnosti in obratovanja komunalnih oskrbovalnih sistemov se preverja na vsakokratnih lokalnih volitvah. Dodatni kontrolni in regulacijski mehanizmi niso potrebni.

Seveda ni namen tega prispevka podrobnejša analiza posameznih členov v navedenih zakonih.⁹ Opozorili bi radi le na dva problema, ki neposredno zadevata sistem financiranja komunalnih dejavnosti, in sicer na problem zagotavljanja enostavne reprodukcije in na problem zagotavljanja funkcionalne in obratovalne sposobnosti komunalnih fiksnih fondov in oskrbovalnih sistemov v celoti.

Zakon o javnih gospodarskih službah namenja problemu financiranja osem členov, pri čemer so vsi deskriptivni. Nikjer ni posebej omenjena nobena zahteva glede gospodarske uspešnosti, ki bi jo morale dosežati te dejavnosti, vsaj kot minimum. Natančneje rečeno, nikjer ni eksplicitno postavljena zahteva za zagotavljanje enostavne reprodukcije. Zahteva po zagotavljanju enostavne reprodukcije pa ni postavljena niti implicitno, kajti v tem primeru bi se moral spremeniti koncept.

⁸ Že sam naslov v enem od slovenskih dnevnikov, ki so izšli 21. aprila, po katerem bodo za komunalce nove občine “prava mora”, daje slutiti najmanj to, da se je zakonodajalca pričelo pollaščiti določeno nelagodje.

⁹ Na to temo je bilo pred dvema letoma, torej v času priprave zakona o gospodarskih javnih službah organizirano celo posebno posvetovanje. Zakonodajalec je zaključke posvetovanja v znani maniri seveda briskiral. Glej podrobneje Literaturo (6)

Spremeniti v tem smislu, da temeljno vprašanje ne bi bilo, kdo bo kaj (pro)izvajal, ampak kaj in za koga bo (pro)izvajal, koliko bo to stalo in kdo bo to plačal. Organizacijske oblike bi se morale prilagajati temeljnemu cilju, ki na kratko glasi: zanesljiva oskrba z minimalnimi stroški, ki zagotavljajo obratovanje sistema in izvajanje dejavnosti vsaj na ravni enostavne reprodukcije.

Če bi zasledovali ta cilj, bi ostal režijski obrat v smislu organizacijskih oblik izjema, ki bi bil primeren zgolj za ruralne sisteme, dajanje koncesij pa izhod v sili. Oziroma, če stvar obrnemo: režijski obrat, podjetje v režiji, in koncesionarje je možno šteti kot najprimernejše in najugodnejše izvajalce le, če ne vztrajamo pri zahtevi po enostavni reprodukciji, in če vnaprej priznamo resornemu ministru onnipotentnost v smislu 3. člena zakona o javnih gospodarskih službah ter 4. odstavka 26. člena zakona o varstvu okolja.

V državah, ki jih mi štejejo za razvite, gospodarjenja komunalnih fiksnih fondov ter njihovega vzdrževanja ohranjanja ne prepuščajo (vsakokratnemu) resornemu ministru, ampak imajo te zahteve vgrajene v normativne akte sistemsko.

Poglejmo za primer, kako Uredba o organiziranju in poslovanju samostojnih komunalnih obratov na Bavarskem (Eigenbetriebsverordnung Bayern) obravnava zahteve glede njihovega premoženja. (Besedila členov navajamo v izvirniku)¹⁰

§ 5 Vermögen des Eigenbetriebs

(1) Der Eigenbetrieb ist finanzwirtschaftlich als Sondervermögen der Gemeinde zu verwalten und nachzuweisen. Auf die Erhaltung des Sondervermögens ist Bedacht zu nehmen.

(2) Der Eigenbetrieb soll mit einem angemessenen Stammkapital ausgestattet werden. Die Höhe des Stammkapitals ist in der Betriebssatzung festzusetzen.

§ 6 Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit

(1) Für die dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebs ist zu sorgen. Insbesondere sind alle notwendigen Instandhaltungsarbeiten rechtzeitig durchzuführen.

(2) Für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebs und, soweit die Abschreibungen nicht ausreichen, für Erneuerungen sollen aus dem Jahresgewinn Rücklagen gebildet werden. Bei umfangreichen Investitionen kann neben die Eigenfinanzierung die Finanzierung aus Krediten treten. Eigenkapital und Fremdkapital sollen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

(3) Die Gemeinde darf das Eigenkapital zum Zweck der Rückzahlung nur ausnahmsweise und nur dann vermindern, wenn dadurch die Erfüllung der Aufgaben und die zukünftige Entwicklung des Eigenbetriebs nicht beeinträchtigt werden. Hierüber entscheidet der Gemeinderat. Vor der Beschlussfassung ist die Werkleitung zu hören; sie hat schriftlich Stellung zu nehmen.

§ 7 Leistungen im Verhältnis zwischen Eigenbetrieb und Gemeinde

Sämtliche Lieferungen, Leistungen und Kredite sind auch im Verhältnis zwischen dem Eigenbetrieb und der Gemeinde, einem anderen Eigenbetrieb oder Kommunalunternehmen der Gemeinde oder einer Gesellschaft, an der die Gemeinde beteiligt ist, angemessen zu vergüten. Der Eigenbetrieb kann jedoch, soweit andere Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen,

- 1. Wasser für den Brandschutz, für die Reinigung von Straßen und Abwasseranlagen sowie für öffentliche Zier- und Straßenbrunnen unentgeltlich oder verbilligt liefern,*
- 2. Anlagen für die Löschwasserversorgung unentgeltlich oder verbilligt errichten und unterhalten,*
- 3. auf die Tarifpreise für Lieferungen von Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme einen Preisnachlaß gewähren.*

¹⁰ Vir: Literatura (8), str. 261.

Citirane teze in zahteve zagovarja Institut za komunalno gospodarstvo že od svojega nastanka dalje. Posebej so bile izpostavljene na posvetovanju v Radencih¹¹ ter v amandmajih k predlogu zakona o lokalni samoupravi.¹² Zakonodajalec je predloge in amandmaje našega inštituta preprosto briskiral, namesto njih pa nam postregel z znamenitim 76. členom v zakonu o javnih gospodarskih službah, ki praktično ukinja obračunavanje amortizacije ter s členi 52-54 v zakonu o lokalni samoupravi, ki praktično negirajo stroškovni princip financiranja dejavnosti skupne komunalne rabe.¹³

3. Predlog izhodišč in smernic za oblikovanje in spreminjanje cen komunalnih proizvodov in storitev

Institut za komunalno gospodarstvo je pripravil na zahtevo Ministrstva za okolje in prostor oktobra 1992 dokument z naslovom „Odlok o obveznih izhodiščih za oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev“, v katerem je poleg obveznih izhodišč predlagana tudi metodologija za določanje in spremljanje cen komunalnih storitev. Vsebina odloka obsega skupaj 49 členov, temelji pa na tehle izhodiščih :

3.1 Značaj cen komunalnih proizvodov in storitev

Cene na področju komunalnega gospodarstva niso in ne morejo biti rezultat delovanja tržnega mehanizma ponudbe in povpraševanja, ampak temeljijo na ugotavljanju in družbenem priznanju posameznih vrst stroškov. Pod stroški razumemo s tem v zvezi realne stroške, uporabe posameznega produkcijskega faktorja (oziroma skupine faktorjev pri proizvodnji dobrin in upravljanju storitev. Predlagana metodologija sankcionira način ugotavljanja posameznih vrst stroškov (elementov cen). Način njihovega priznanja ter način določanja cen komunalnih proizvodov in storitev.

3.2 Dejavnosti, organizacijske oblike

Predložena metodologija je neposredno uporabna za oblikovanje in določanje cen na področjih: oskrbe s pitno, odvajanja in čiščenja odpadne vode ter na področju zbiranja, odvoza in dispozicije komunalnih odpadkov; smiselno pa tudi za oskrbo naselij s plinom, vročevodno daljinsko ogrevanje ter za oskrbo s tehnološko vodo iz javnih vodovodov.

Predložena metodologija predpostavlja, da se komunalne dejavnosti izvajajo organizirano v podjetjih. Ta so lahko družbena, javna, lahko imajo značaj koncesionarjev. Pri tem štejemo, da je podjetje samostojen blagovni producent in samostojen pravni subjekt s pravno in opravilno sposobnostjo. V tehnično-tehnološkem in organizacijskem smislu morajo biti v podjetju, ki izvaja komunalne dejavnosti združene vse tri temeljne funkcije: Tehnična, poslovna in dogovorjen del razvojne. Pri vseh ostalih primerih organiziranja in izvajanja komunalnih dejavnosti je potrebno predlagana obvezna izhodišča in metodologijo smiselno prilagoditi.

/Struktura cene za enega od takih posebnih primerov je prikazana v prilogi./

3.3 Stroškovna cena

Metodologija predpisuje način določanja elementov stroškovne cene, to je cene, ki v celoti pokriva stroške enostavne reprodukcije. Pod enostavno reprodukcijo razumemo s tem v zvezi obratovanje sistema in opravljanje storitev na zahtevani kakovostni in količinski ravni ter zamenjavo dotrajanih osnovnih sredstev.

¹¹ Glej podrobneje Literaturo (6).

¹² Glej Vir (16)

¹³ Financiranje lokalnih skupnosti in s tem dejavnosti skupne komunalne rabe ni predmet tega posvetovanja, zato bomo o tem problemu podrobneje spregovorili ob drugi priložnosti.

Diferenciranje cen, v smislu določanja tarif, tarifnih razredov in tarifnih skupin, ter subvencioniranje cen komunalnih proizvodov in storitev je izključno v pristojnosti občin in mest.

V pristojnosti občin in mesta je tudi oblikovanje namenskih sredstev v ali ob ceni za komunalne proizvode in storitve, za potrebe razširjene reprodukcije.

3.4 Normativi in standardi

Normativi in standardi skušajo na področju oblikovanja cen komunalnih proizvodov in storitev nadomestiti tisti del regulacijskih mehanizmov, ki jih pri ostalih dejavnostih materialne proizvodnje izvajata trg in tržišče. V ekonomskem smislu predstavljajo normativi in standardi instrument upravljanja in vodenja komunalnih dejavnosti, natančneje. instrument za realno vrednotenje in družbeno priznanje stroškov uporabe posameznega produkcijskega faktorja (oziroma skupine faktorjev) pri proizvodnji komunalnih dobrin in opravljanju komunalnih storitev.

Predložena metodologija predpisuje normative in standarde kot obvezna izhodišča za določanje materialnih stroškov, amortizacije, stroškov investicijskega vzdrževanja ter bruto osebnih dohodkov zaposlenih. Navedene vrste stroškov predstavljajo v povprečju 55 % stroškovne cene.

3.5 Ugotavljanje, določanje in spreminjanje cen

Predlog za višino stroškovne cene pripravi po posameznih elementih komunalno podjetje (izvajalec posamezne komunalne dejavnosti), samo ceno pa določi izvršni svet občinske skupščine. Izvršni svet mora pri določanju cen najprej preveriti strokovno brezprizivnost predloga izvajalca in nato, po presoji in potrebi, določiti tudi tarifne razrede. Če se odloči za subvencioniranje cen, mora hkrati določiti finančne vire, ipd. Na tem mestu je treba še enkrat poudariti, da predlagana metodologija sankcionira zgolj strokovno brezprizivno pripravo predloga za višino stroškovne cene po posameznih elementih in zahtevo po zagotavljanju enostavne reprodukcije. Samo določanje cen pa je v pristojnosti občin.

Cene komunalnih proizvodov in storitev naj bi se poslej ugotovljale praviloma dvakrat letno, in sicer 1. III. in 1. X. tekočega leta, sicer pa vsakokrat, ko se spremenijo cene relevantnih produkcijskih faktorjev (glej 44. člen). To je edini način, da se enkrat dokončno poslovimo od dosedanjega administriranja na tem področju in, da namesto instrumentov dnevne politike in sociale, vgradimo na področju oblikovanja cen komunalnih storitev ekonomske zakonitosti.

3.6 Vloga države

Glede cen komunalnih proizvodov in storitev posega država le na določanje stroškov in oblikovanje elementov cen, in to z zahtevo, da se zagotavlja enostavna reprodukcija dejavnosti in komunalnih fiksnih fondov. Sama razdelitev stroškov enostavne reprodukcije med posamezne skupine potrošnikov v smislu določanja tarif in tarifnih razredov ter subvencioniranje cen pa je prepuščeno občinam. Občinam je v celoti prepuščena tudi skrb za razširjeno reprodukcijo in za razvoj komunalnih dejavnosti.

Z uvajanjem normativov in standardov, kot obveznih izhodišč pri določanju racionalnosti uporabe posameznega produkcijskega faktorja, družbene produktivnosti dela ter racionalnosti izrabe urbanega prostora. Država to pristojnost vsekakor ima, saj gre pri komunalnih dejavnostih za zagotavljanje in varovanje dobrin, ki so splošnega pomena, predlagani normativi in standardi pa predstavljajo, v primerjavi z razmerami v državah Srednje Evrope, dejansko minimum.

3.7 Pravni in institucionalni okvir za izvajanje odloka

Odlok predvideva izdajo še treh izvršilnih predpisov ter uvedbo tekoče evidence za spremljanje cen komunalnih proizvodov in storitev. Za spremljanje izvajanja odloka, za reševanje spornih primerov ter za tekoče vodenje evidence cen komunalnih proizvodov in storitev, po njihovi strukturi, je potrebno na Ministrstvu za varstvo okolja in urejanje prostora ustanoviti poseben referat (verjetno v okviru sedanje Direkcije za varstvo okolja in urejanje voda).

4. Finančne in druge posledice uvajanja realnih cen komunalnih proizvodov in storitev

Dveletno administriranje na področju določanja cen komunalnih proizvodov in storitev je nujno pustilo določene finančne in druge posledice, o čemer smo nekoliko spregovorili že v poglavju 1.0. Prehod od administrativno določenih na realne cene komunalnih proizvodov in storitev bo zato verjetno dolg in boleč.

Za ilustracijo si pogledajmo scenarij prehoda od veljavnih na realne cene, komunalnih proizvodov, ki vključujejo tudi del za razširjeno reprodukcijo, in sicer za dejavnost oskrbe z vodo v eni od slovenskih občin. /Podatki se nanašajo na leto 1993; 1 DEM = 73.00 SIT/.¹⁴

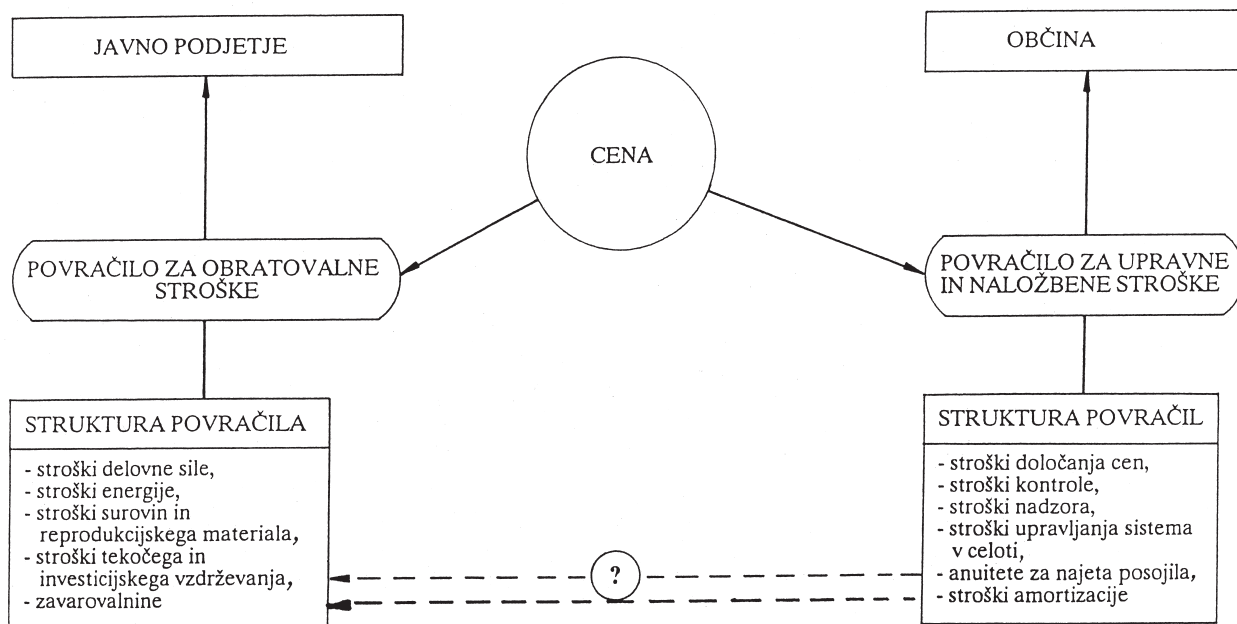
Vrsta in višina cene za m ³ pitne vode	Indeks	Finančne in druge posledice
A) Priznana cena po uredbi 0.49 DEM	100	- mesečne izgube po uredbi podjetja na tej dejavnosti v višini 18.340 DEM - vodne izgube 57 % - število izpadov v obratovanju sistema 3x večja od dovoljenega
B) Lastna cena 0.71 DEM	145	- podjetje posluje brez izgub; vse ostale značilnosti ostanejo
C) Realna (stroškovna) cena 1.05 DEM	214	- sistem obratuje v skladu s predpisanimi normativi in standardi; podjetje posluje brez izgub
D) Ekonomska cena /ki vključuje tudi del programirane akumulacije/ 1.51 DEM	308	- poleg razmer pod C) bi pri tej ceni podjetju uspelo v treh letih zbrati še 50% potrebnih sredstev za nove investicije

Sklep

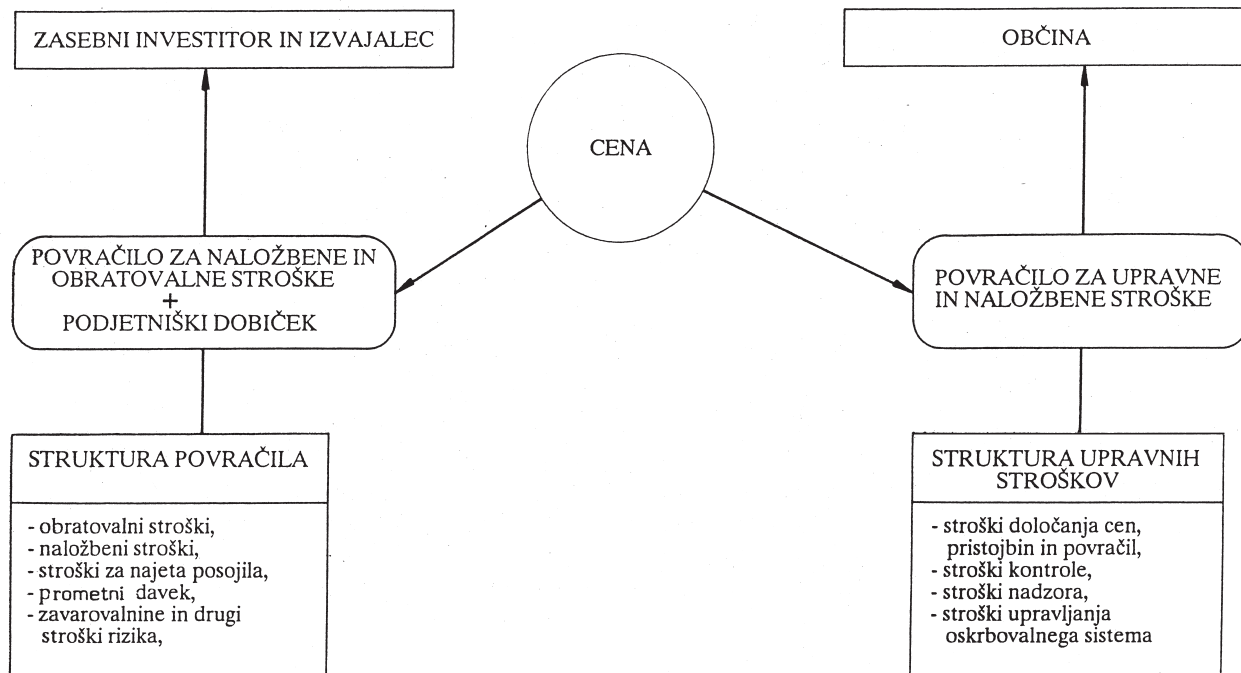
Nastavki za prehod na realne (stroškovne) cene komunalnih proizvodov in storitev so bili pripravljani že leta 1990. Oblast jih je zaradi voluntaristično-pragmatičnih razlogov preprosto briskirala in se raje oprijela populističnih vzvodov in metod. Rezultati te in take politike so za enega od konkretnih primerov razvidni na prednji strani. In ker je bil indeks 100 dosežen s političnimi sredstvi mora biti z enakimi sredstvi dosežen tudi indeks 308. Na potezi je torej politika. Znanost in stroka sta na tem področju svoje že zdavnaj povedali.

¹⁴ Glej podrobneje Literatura (9), str. 5-32.

RAZDELITEV STROŠKOV IN OBLIKOVANJE CEN (PRISTOJBIN, POVRAČIL), ČE SE USTANOVI JAVNO PODJETJE



RAZDELITEV STROŠKOV IN OBLIKOVANJE CEN (PRISTOJBIN, POVRAČIL), PRI TKIM. "PRIVATIZACIJSKEM MODELU"



Literatura

- 1.) Prof. Dr. Hans - Joachim Driehaus, Verfassungs und Verwaltungsgesetze Berlins, Verlag C.H. Beck, München, 1993.
- 2.) Klaus Fuchs, Öffentliche Finanzwirtschaft, Maximilian -Verlag, Herford, 1991.
- 3.) Klaus Geiser/Horst Eichelhardt, ABC der Kommunalverwaltung, Verlag Walhalla und Praetoria, Regensburg, 1991.
- 4.) Polona Hanning, Valorizacija komunalnih fiksnih fondov na območju UN Maribor, diplomska naloga (mentor: prof. dr. Albin Rakar), FAGG - Oddelek za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana, 1986.
- 5.) Tone Klemenčič, Komunalno gospodarstvo, ČZ Uradni list SR Slovenije, Ljubljana, 1980.
- 6.) Tone Klemenčič, Komunalna dejavnost včeraj, danes in jutri s posebnim ozirom njenega videnja v predlogu zakona o gospodarskih javnih službah, Posvetovanje o aktualnih vprašanjih komunalnega gospodarstva Republike Slovenije, Svetovalni center in Gospodarska zbornica Slovenije, Radenci. 5. in 6. maja 1992, Zbornik referatov, 27 strani, 1992.
- 7.) Anton Kranjc, Problematika cen komunalnih storitev, Strokovno posvetovanje ob 90-ti obletnici vodovoda Novo mesto, Novo mesto, 11. -12. XI. 1993, Društvo za zaščito voda Slovenije in Zbornica gospodarskih javnih služb in varstva okolja Slovenije, Zbornik posvetovanja, str. 56-71.
- 8.) Ulrich Lenz, Eigenbetriebsverordnung Bayern-Kommentar, 2.Auflage, Deutscher Gemeindeverlag, München, 1988.
- 9.) Samo Mlinar, Analiza komunalne opremljenosti naselij ob Cerkniskem jezeru, diplomska naloga (mentor: prof. dr. Albin Rakar), FAGG -Oddelek za gradbeništvo, Ljubljana, 1994.
- 10.) Siegfried Ppetzold/Hans Jürgen von der Heide, Handbuch zur kommunalen Selbstverwaltung, Verlag Walhalla und Praetoria, Regensburg, 1991
- 11.) Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung, Erfahrungsbericht, Bundesumweltministerium, Bonn, 1993.
- 12.) Albin Rakar, Prestrukturiranje komunalnih dejavnosti v luči evropskih tokov, Posvetovanje o lastninskem in organizacijskem preoblikovanju komunalnih podjetij v republiki Sloveniji, Radenci, 16.-17. XI. 1993, Svetovalni center d.o.o.; Ljubljana, Zbornik referatov. str. 40 -47.
- 13.) Albin Rakar, Komunalno gospodarstvo, učbenik, Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana, 1994.
- 14.) Albin Rakar/Maruška Šubic-Kovač, et. aI, Oblikovanje celovitega modela in opredelitev instrumentov zemljiške politike s posebnim ozirom na zajemanje mestne rente v Ljubljani, FAGG - Inštitut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1993.

Viri

- 15.) Albin Rakar/Jani Zore, Predlog odloka o obveznih izhodiščih za oblikovanje cen komunalnih proizvodov in storitev, redigiran tipkopi za potrebe MOP-a, 30 strani, oktober 1992, (neuporabljeno in) neobjavljeno.
- 16.) Predlog amandmajev k zakonu o lokalni samoupravi, FAGG - Inštitut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, november 1993, 2 strani, (neuporabljeno in) neobjavljeno.

Analiza stroškov in koristi ločenega zbiranja komunalnih odpadkov

Cost-benefit analysis of separated municipal waste collection

Vir: Rakar, Albin, Kodre, Neža. Analiza stroškov in koristi ločenega zbiranja komunalnih odpadkov = Cost-benefit analysis of separated municipal waste collection. Acta hydrotech. (Online). [Spletna izd.], 2005, letn. 23, št. 39, str. 129-150, ilustr. <ftp://ksh.fgg.uni-lj.si/acta/a39ar.pdf>. [COBISS.SI-ID 4228961]

Izvleček

V zadnji četrtini prejšnjega stoletja je postal problem ravnanja z vsemi vrstami odpadkov tako pereč, da je prisilil posamezne, predvsem razvitejše države v oblikovanje ustreznih politik na državni in lokalni ravni. Prioritetni cilji teh politik pa so praviloma: zmanjšanje odpadkov na izvoru, ločeno zbiranje, reciklaža in vnovična uporaba odpadkov ter njihovo varno in zanesljivo odstranjevanje. V prispevku je od naštetih ukrepov podrobneje obravnavano ločeno zbiranje in predelava komunalnih odpadkov iz gospodinjstev, pri čemer so nas pri obravnavi zanimali predvsem ekonomski vidiki. S tem v zvezi je v prispevku opredeljen kriterij za določitev ekonomske upravičenosti ločenega zbiranja komunalnih odpadkov, ki smo ga nato formalno zapisali v obliki modela, empirično pa smo ga preizkusili na oskrbnem območju ob in Vrhnika in Borovnica. Rezultati raziskave kažejo, da so stroški ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami v centru za ravnanje z odpadki znašali v povprečju le 0,05 EUR/kg, s stroški zbiranja in odvoza vred pa 0,08 EUR/kg. Pri mešanemu načinu zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov bi znašali skupni stroški ravnanja 0,15 EUR/kg, kar pomeni za 0,08 EUR/kg oziroma 2,02-krat več. Ločeno zbiranje pomeni v konkretnem primeru torej 0,08 EUR prihranka na vsak kg odloženih odpadkov v zabojnike. Model je mogoče z uvedbo dodatnih spremenljivk razširiti z lokalnega tudi na regionalni nivo.

Ključne besede: komunalni odpadki, ločeno zbiranje, ekonomski vidiki.

Abstract

In the last quarter of the previous century the treatment of all kinds of waste became an outstanding problem, which compelled individual, mostly well-developed countries into the preparation of appropriate policies at state and local levels. The priority goals were as a rule: source reduction, separated waste collection, recycling, re-use of waste and its safe and reliable removal. In the paper, separated waste collection and household waste processing are discussed in detail, whereas the economic aspects were given special consideration. In that regard, the criterion for establishing the economic justification of separated municipal waste collection was proposed, written in the form of a model and empirically tested in the supply areas of the Vrhnika and Borovnica communities. As it is evident from the results of the research the costs of treating separately collected fractions in Waste Management Centres were on average only 0.05 EUR/kg, and 0.08 EUR/kg taking into account the collection and removal costs. The total costs of mixed collection and removal of waste would be 0.15 EUR/kg, being 0.08 EUR/kg more or 2.02 times the amount. Thus, separate collection in this particular case means a saving of 0.08 EUR per kg of the waste disposed in containers. By introduction of additional variables, the model could be expanded from the local to the regional level.

Key words: municipal waste, separated waste collection, economic aspects.

I. Uvod

Potrebe so gibalno slehernega razvoja. Pri tem pod pojmom potrebe razumemo sleherni željo, ki jo je mogoče uresničiti z materialnimi sredstvi. Zlasti pri zadovoljevanju materialnih potreb pa vselej naletimo tudi na omejitve, ki nam jih s tem v zvezi postavlja naravno okolje. Razmerje med človekovimi potrebami na eni in naravnim okoljem na drugi strani se na empirični ravni kaže na vseh ravneh. Naraščajoče potrebe povzročajo pospešeno porabo naravnih dobrin in s tem (v ekonomskem smislu) povečujejo njihovo relativno omejenost, po drugi strani pa povzročajo pospešena proizvodnja dobrin negativne stranske učinke, kot so hrup, onesnaževanje in odpadki različnih vrst in v različnih količinah. Te posledice zadovoljevanja človekovih potreb nastopajo, na žalost, v pozitivni medsebojni odvisnosti: čim večje in čim raznovrstnejše so potrebe, tem večja je, posledično, poraba naravnih dobrin, ki se na koncu v obliki odpadkov zopet pojavijo v okolju. Obseg in zaloga naravnih virov se na ta način zmanjšujejo pospešeno.

Nevarnosti nerazsodnega ravnanja z okoljem in naravnimi viri se je razviti del svetovne populacije zavedal že v začetku druge polovice prejšnjega stoletja. Teza o ničelni rasti, ki se je kasneje, predvsem po zaslugi velekapitala, preobrazila v tezo o trajnostnem razvoju, je tako dobila mesto v številnih mednarodnih deklaracijah in varstvo okolja je postalo priljubljena tema najprej razumnikov, kasneje pa tudi politikov in v zadnjem času vedno bolj tudi gospodarstvenikov.

V tej zgodbi eno od navedenih mest zavzema tudi ravnanje s komunalnimi odpadki, tj. z odpadki iz gospodinjstev in sorodnimi odpadki.

Vzrokov za enormno naraščanje količine komunalnih odpadkov je več. V drugi polovici prejšnjega stoletja je postalo potrošništvo vrednota in načina življenja in družbe se je oprijel vzdevek »potrošniška«. V ZRN uporabljajo celo izraz »Wegwerfgesellschaft«, ki je sicer težko prevedljiv, pomeni pa »družbo, ki živi v blagostanju in ki veliko stvari (predmetov, izdelkov, dobrin), ki bi jih lahko že kdaj uporabila, preprosto zavrže in kupi nove« (Deutsches Wörterbuch, 1989). Razlog za tako ravnanje je na osebni ravni gotovo nečimrnost, na gospodarski ravni pa želja po dobičku. Pospeševale pa so ga tudi neustrezne politike na državni in še posebej na lokalni ravni, ki so eksterne stroške odlaganja odpadkov preprosto socializirale, namesto da bi jih internalizirale. V zadnji četrtini prejšnjega stoletja je postal problem ravnanja z vsemi vrstami odpadkov tako pereč, da je prisilil posamezne, predvsem razvitejše države v oblikovanje ustreznih politik na državni in lokalni ravni.

Prioritetni cilji teh politik pa so praviloma (Runge, 1994; Barata, 2002):

1. Zmanjševanje odpadkov na izvoru.
2. Ločeno zbiranje, reciklaža in vnovična uporaba.
3. Varno in zanesljivo odstranjevanje (uničenje) odpadkov s sežiganjem ali odlaganjem.

Na empirični ravni imajo naštetih ukrepi verjetno ravno obratni vrstni red, saj je treba najprej varno in zanesljivo odstraniti že obstoječe (nastale) odpadke in šele v naslednjih korakih, lahko tudi vzporedno, vzpodbujati zmanjševanje količine odpadkov na izvoru ali pa kasneje z ločenim zbiranjem in predelavo.

V prispevku od naštetih ukrepov podrobneje obravnavamo le ločeno zbiranje in predelavo odpadkov, s poudarkom na obravnavi predvsem ekonomskih vidikov.

2. Ravnanje s komunalnimi odpadki v Republiki Sloveniji

V Republiki Sloveniji (22.000 km² površine; 1,96 mio preb.) je bilo po stanju leta 2001 vključenih v redno zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov 93 % prebivalcev, ki so odložili skupaj 840.000 ton komunalnih odpadkov, kar pomeni v

povprečju 430 kg na prebivalca letno (ARSO, 2001). V primerjavi s sosednjo državo Avstrijo, ki je primerljiva s Slovenijo (84.000 km², 8,3 mio prebivalcev), je ta količina razmeroma majhna, saj povzroči v tej državi vsak prebivalec 560 kg komunalnih odpadkov letno, kar je 1,30-krat več kot v Sloveniji. Za boljše predstavbo lahko pogledamo podatke nekaterih ostalih držav. Na Danskem prebivalec letno povzroči 1,53-krat več komunalnih odpadkov kot v Sloveniji (660 kg), v Švici 1,51-krat (650 kg), na Norveškem 1,44-krat (620 kg), v Veliki Britaniji in Irski 1,30-krat (560 kg), v Belgiji 1,28-krat (550 kg), v Nemčiji 1,26-krat (540 kg), v Franciji, Italiji ter na Finskem pa se letna količina odpadkov na prebivalca približa slovenskemu povprečju (med 460 in 510 kg) (OECD, 2002). Kljub temu da količina komunalnih odpadkov na prebivalca v naši državi še nima tako širokih razsežnosti, smo na tem področju sprejeli kar nekaj pomembnih strateških dokumentov in normativnih aktov na državni ravni. Glede strateških dokumentov velja omeniti predvsem strateške usmeritve (1996) in nacionalni program varstva okolja (1999). Pri normativnih ureditvah je treba na prvem mestu omeniti (prvi) zakon o varstvu okolja (1993) ter na njegovi podlagi izdane: Pravilnik o ravnanju z odpadki (1998, 2000 in 2001), Navodilo za oblikovanje cen (2001) ter Uredbo o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (2004 in 2007).

Glavne strateške usmeritve in cilji glede ravnanja z odpadki se v Sloveniji ne razlikujejo od ciljev, ki smo jih navedli kot vzorčne že v uvodnem poglavju. Edina razlika je pravzaprav v tem, da smo morali v naši državi najprej sanirati obstoječe stanje, saj smo bili pogosto soočeni s takim načinom ravnanja s komunalnimi odpadki, ki so ga poznali stari Rimljani že pred 2500 leti, to je z odlaganjem odpadkov na odprta smetišča.

Poleg sanacije obstoječega stanja je bil drugi pomemben strateški cilj ravnanja s komunalnimi odpadki zmanjšanje odloženih količin že nastalih odpadkov na deponijah in s tem nižanje njihovega nevarnostnega potenciala. K temu so na normativni ravni veliko pripomogli: Pravilnik o ravnanju z odpadki iz leta 1998, Pravilnik o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo ter Odredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami, na ekonomski ravni pa Uredba o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov iz leta 2001.

Pravilnik o ravnanju z odpadki zahteva, da je treba odpadke predelati, če za predelavo obstajajo tehnične rešitve in možnosti nadaljnje uporabe predelanih odpadkov ali njihovih sestavin. Predelati jih ni treba, če so stroški predelave nesorazmerno višji od stroškov njihove odstranitve ali če njihovo odstranjevanje manj obremenjuje okolje kot njihova predelava, predvsem glede na emisije snovi in energije, porabo naravnih virov in vsebnosti nevarnih snovi. Prav tako ima uporaba odpadkov kot gorivo prednost pred drugimi načini predelave, če manj od drugih obremenjuje okolje.

Pravilnik o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, ki ga je leta 2006 zamenjala Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, določa, da imajo ponovna uporaba, recikliranje, energetska predelava in drugi načini predelave odpadne embalaže prednost pred njenim odstranjevanjem, če to omogočajo tehnologije in postopki, ki so v praksi uspešno preizkušeni in so na trgu dostopni ter ne povzročajo nerazumno višjih stroškov, kot bi jih povzročilo odstranjevanje.

Uredba o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami določa, da se morajo pri opravljanju javne gospodarske službe iz celotnega snovnega toka komunalnih odpadkov izločiti ločene in nevarne frakcije. V ta namen je treba zagotoviti ustrezne prostore in opremo v zbiralnicah ločenih frakcij in/ali v zbirnih centrih. Ločeno je treba na ta način zbirati: papir, lepenko ter embalažo iz stekla, plastike, sestavljenih materialov in embalažo iz kovin.

Uredba o taksi za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov določa, da se ta dajatev plačuje za odpadke, ki se odložijo na odlagališču odpadkov. Zakonodajalec jih imenuje tudi ostanek odpadkov. Ostanek zato, ker se za predhodno ločeno zbrane frakcije ta taksa ne plačuje. Pri dani ceni za enoto obremenitve (kg odloženih odpadkov) je znesek premosorazmeren s količino odloženih odpadkov.

Taksa za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov predstavlja pomemben finančni vir za financiranje zmanjševanja obremenjevanja okolja in pomemben ekonomski instrument za doseganje zastavljenih in predpisanih ciljev, predvsem

za zmanjševanje količine odpadkov pri izvoru, odlaganje čim manjših količin in čim bolj inertnih odpadkov, zmanjševanje količine deleža biološko razgradljivih odpadkov, pospeševanje ločenega zbiranja posameznih frakcij komunalnih odpadkov in postopno večanje obsega obdelave in izrabe odpadkov.

Normativne zahteve na eni in ekonomske vzpodbude na drugi strani bi seveda morale pospešiti proces ločenega zbiranja in izločanja določenih vrst odpadkov iz celotnega snovnega toka komunalnih odpadkov in s tem povzročiti zmanjšanje količine odpadkov, ki jih odložimo na deponijah. Ali to dejansko drži, razglabljam v naslednjem poglavju.

3. Ločeno zbiranje in izločanje posameznih vrst komunalnih odpadkov

3.1 Trenutne razmere

Podobno kot na področju prometa in prometne politike velja tudi na področju politike ravnanja z odpadki paradigma, da je najboljši (beri najcenejši) odpadek tisti, ki ga ni. V tej paradigmi je treba iskati razlog, zakaj je prva prioriteta sleherne politike, ki zadeva ravnanje z odpadki, zmanjševanje odpadkov na izvoru. Toda kot je ljudi težko prepričati, da naj hodijo peš ali s kolesom, ker je to bolj zdravo, jih bo težko prepričati, da naj za potrebe popoldanskih nakupov nesejo s seboj v službo prazne steklenice in že uporabljene vrečke. Na empirični ravni se je ta resnica razodela tudi avtorjem, ki so se s problemom zmanjševanja odpadkov na izvoru ukvarjali že v devetdesetih letih prejšnjega stoletja (Runge, 1989; 1994). Sleherna restriktivnejša politika v smislu zapovedi ali prepovedi pa bi na tem področju takoj zadela ob realne interese gospodarstvenikov.

Kratkoročno nam tako ostane druga možnost glede zmanjševanja količine odpadkov, tj. ločeno zbiranje, izločanje in predelava že nastalih (obstojećih) odpadkov, za kar imamo (tudi) v naši državi pripravljen in sprejet normativni in ekonomski instrumentarij.

Stopnja izločenih komunalnih odpadkov iz deponij skozi povečanje vnovične uporabe materialov in kompostiranja nastopa v razvitem svetu kot pomemben politični gonilnik. Pri tem predstavljata v Evropi močno spodbudo Direktiva o odpadkih (2006/12/ES) in Direktiva o embalaži in odpadni embalaži (94/62/ES, sprememba 2005/20/ES), ki predvidevata obveznosti načrtovanja gospodarjenja z odpadki, ter Direktiva o odlaganju odpadkov na odlagališčih (99/31/ES), ki postavlja cilje za izločanje biorazgradljivih organskih odpadkov iz deponij.

Državne politike predlagajo glede obsega izločanja in predelave komunalnih odpadkov določene kazalce in ciljne vrednosti, s pomočjo katerih potem ocenjujejo učinkovitost sprejetih ukrepov.

Tako ministrstvo za okolje ameriške zvezne države Vermont vsako leto določi t. i. vermontsko stopnjo izločenih komunalnih odpadkov (Malus, 2004). Ta je določena z razmerjem med količinami odpadkov, ki se reciklirajo, znova uporabijo ali kompostirajo, in celotno količino nastalih (povzročenih) komunalnih odpadkov.

V R Sloveniji je leta 2001 stopnja izločenih komunalnih odpadkov znašala 9%, čeprav ločeno zbiranje komunalnih odpadkov izvaja že 70% izvajalcev javnih gospodarskih služb (Ibidem). V občinah Vrhnika in Borovnica pa je znašala ta stopnja leta 1998 41%, leta 2002 pa 56% (Eržen, 2003). Naj na tem mestu še omenimo, da je bil v strateških usmeritvah Republike Slovenije, ki smo jih pripravili leta 1996, zastavljen cilj, po katerem naj bi že do leta 2000 dosegli zmanjšane količine odloženih komunalnih odpadkov za 30-45%.

In zakaj predvidenih stopenj na državni ravni niti približno ne dosegamo, na lokalni ravni pa smo jih v nekaterih primerih presegli že predčasno? Odgovorov je verjetno več, kot je več tudi razlogov. A med pomembnejšimi so gotovo ekonomski. O njih več v nadaljevanju.

3.2 Stroškovni vidiki ravnanja s komunalnimi odpadki

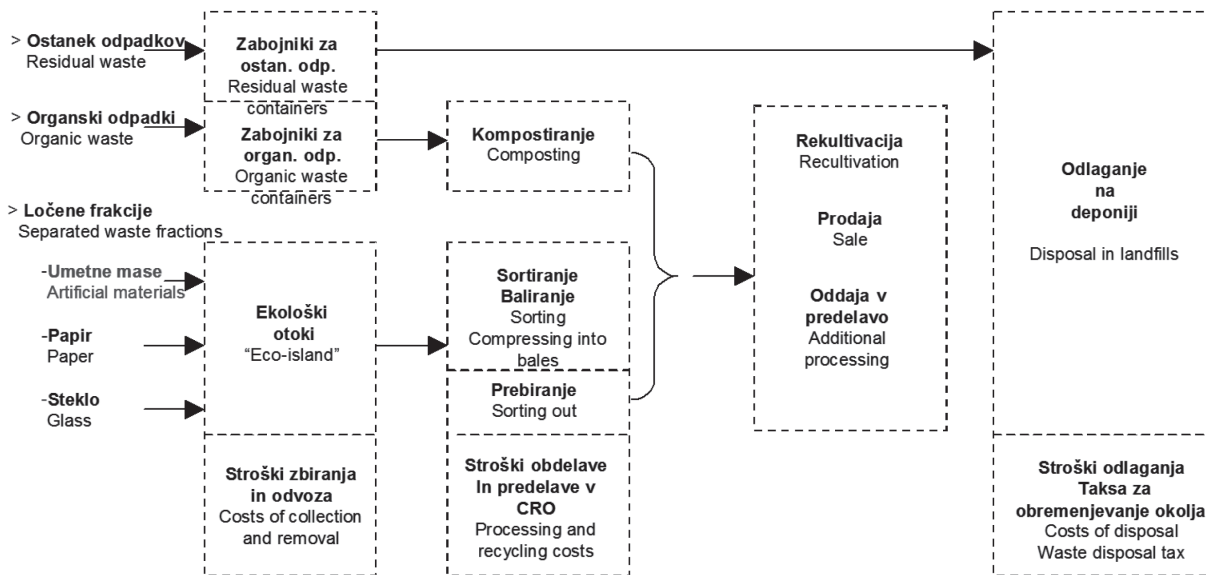
Ravnanje s komunalnimi odpadki, tj. zbiranje, odvoz, predelava, odstranjevanje, je povezano s stroški. Ti so pri danih cenah in pri dani produktivnosti produkcijskih faktorjev, ki sodelujejo v tem procesu, odvisni od vrste odpadkov in njihove količine, prav tako pa tudi od načina in stopnje njihove obdelave oziroma predelave. V tej luči je treba presojati tudi ekonomsko upravičenost ločenega zbiranja in predelave odpadkov.

Za lažje razumevanje prikazujemo v nadaljevanju tehnologijo in stroškovne posledice ločenega in mešanega zbiranja komunalnih odpadkov (slika 1).

Pri mešanem zbiranju komunalnih odpadkov celotna količina odloženih odpadkov v zabojnike ali druge posode za odlaganje odpadkov konča na deponiji ali na drugem mestu za končno odstranjevanje odpadkov. Celotne stroške ravnanja s komunalnimi odpadki sestavljata v tem primeru dve značilni skupini, in sicer: stroški zbiranja in odvoza in stroški odlaganja. Pri slednjih predstavlja v naši državi pomembno sestavino tudi taksa za obremenjevanje okolja (slika 1).

1) LOČENO ZBIRANJE

SEPARATED WASTE COLLECTION



2) MEŠANO ZBIRANJE

COMMON WASTE COLLECTION



Slika 1. Tehnologija in stroški ravnanja z odpadki, po mestu nastanka.

Pri ločenem zbiranju komunalnih odpadkov pa konča na deponiji samo tisti del komunalnih odpadkov (ostanek odpadkov), ki se jih predhodno ne predela (kompostira, balira, reciklira) in proda kot končne produkte ali odda v nadaljnjo obdelavo, praviloma odplačno, kot surovine ali polproizvode. V tem primeru sestavljajo celotne stroške ravnanja s komunalnimi odpadki poleg stroškov zbiranja in odvoza ter stroškov odstranjevanja odpadkov še stroški obdelave in predelave ločeno zbranih odpadkov v centrih za ravnanje z odpadki (CRO) - (slika 1). V kolikor predelane (obdelane, reciklirane) odpadke v CRO prodamo ali oddamo v nadaljnjo predelavo odplačno, se nam v podjetniškem smislu stroški predelave zmanjšajo za navedeni izkupiček. V tem primeru govorimo o t. i. saldiranih stroških. Lahko pa je izkupiček od prodaje celo večji od stroškov predelave. V tem primeru izkazuje faza predelave komunalnih odpadkov v podjetniškem smislu dobiček.

Razmerje med (saldiranimi) stroški predelave in prihrankom stroškov pri odlaganju in odstranjevanju komunalnih odpadkov predstavlja enega od temeljnih kriterijev pri opredeljevanju ekonomske upravičenosti ločenega zbiranja in predelave odpadkov. O tem bomo nekoliko podrobneje spregovorili v naslednjem poglavju.

4. Ekonomska upravičenost ločenega zbiranja in predelave komunalnih odpadkov

4.1 Opredelitev problema

V Republiki Sloveniji smo ravnanje s komunalnimi odpadki v normativnem smislu opredelili kot obvezno lokalno gospodarsko javno službo. Ena od temeljnih značilnosti gospodarskih javnih služb pa je, da je pri njih ustvarjanje dobička podrejeno zadovoljevanju potreb. Praviloma bi se morala torej izvajati dejavnost ravnanja s komunalnimi odpadki kot neprofitna dejavnost, katere temeljna naloga bi morala biti redno zbiranje in odvoz vseh vrst komunalnih odpadkov iz naselij in njihova končna dispozicija v skladu s predpisanimi ekološkimi in drugimi standardi. Toda tudi pri neprofitnih dejavnostih veljajo zakoni ekonomike in ekonomske učinkovitosti, le da se tu ekonomska učinkovitost meri in ugotavlja drugače kot pri profitnih dejavnostih. Za razliko od profitnih dejavnosti, kjer želi zasebnik predvsem maksimirati profit, želimo pri neprofitnih dejavnostih - pri danem obsegu in kakovosti storitev - predvsem minimizirati stroške. Pri danem (predpisanem) obsegu in kvaliteti izvajanja in zagotavljanja storitev bo v ekonomskem smislu učinkovitejša tista dejavnost (izvajalec, tehnologija), ki bo na dolgi rok izkazovala nižje narodnogospodarske stroške na enoto produkta oziroma storitve.

Povedano velja tudi za sisteme ravnanja s komunalnimi odpadki: ločeni sistem zbiranja, odvoza in predelave komunalnih odpadkov bomo izbrali samo v primeru, ko nam bo na dolgi rok izkazoval nižje skupne stroške na m³ zbranih, odpeljanih in odstranjenih komunalnih odpadkov kot mešani sistem. Ta pogoj pa bo dosežen le v primeru, ko bodo prihranki pri stroških odlaganja in končne odstranitve komunalnih odpadkov višji kot stroški predelave, obdelave in reciklaže ločeno zbranih odpadkov. Stroške in prihranke razumemo v tem primeru v narodnogospodarskem in ne zgolj v podjetniškem smislu.

4.2 Formalni zapis modela

Kriterij glede ekonomske upravičenosti uvajanja ločenega zbiranja in predelave komunalnih odpadkov, kot smo ga predstavili v razdelku 4.1, lahko zapišemo tudi v obliki modela. Ločeno zbiranje in predelava posameznih vrst komunalnih odpadkov bosta v ekonomskem smislu upravičena, če bo veljal naslednji zapis:

$$\left[(C_{COL,RW} + C_{DSP,RW}) + (C_{COL,FR} + C_{CRO,FR} + C_{DSP,FR}) \right] - [P_{FR}] < [C_{COL,T} + C_{DSP,T}] \quad (1)$$

Pri tem mora veljati še:

$$Q_T = Q_{RW} + \sum_{i=1}^n Q_{FRi} \quad (2)$$

$$P_{FR} = \sum_{i=1}^n P_{FRi} \quad (3)$$

$$C_{i,j} = \bar{C}_{i,j} Q_{i,j} \quad (4)$$

Opredelitev spremenljivk in njihovih dimenzij:

Oznaka Naziv (enota)

i.....vrsta ločeno zbrane frakcije [-]

j.....vrsta komunalnega odpadka [-]

Q_Tkoličina vseh komunalnih odpadkov [kg]

Q_{RW}količina ostanka komunalnih odpadkov [kg]

Q_{FR}količina ločeno zbrane frakcije komunalnih odpadkov [kg]

T_Cskupni stroški ravnanja s komunalnimi odpadki [EUR]

$C_{COL, i, j}$stroški zbiranja in odvoza posamezne vrste odpadkov [EUR]

$C_{DSP, i, j}$stroški deponiranja in odstranitve posamezne vrste odpadkov [EUR]

$C_{CRO, i}$stroški ravnanja s posamezno frakcijo v CRO [EUR]

\bar{C}stroški na utežno enoto odpadkov [EUR/kg]

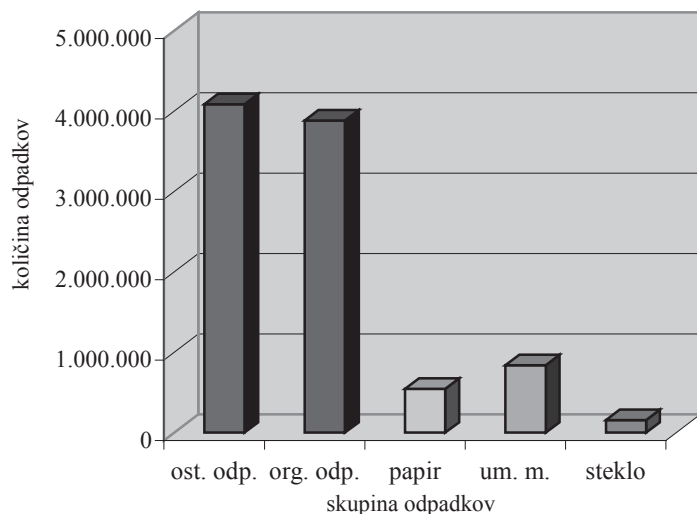
P_{FR}prihodki iz prodaje (oddaje) predelanih in recikliranih frakcij [EUR]

4.3 Empirični test modela na oskrbnem območju Vrhnika-Borovnica

4.3.1 Opis območja in sistema ravnanja s komunalnimi odpadki

Predlagane kriterije in model za ekonomsko upravičenost ločenega zbiranja in predelave komunalnih odpadkov smo empirično preverili na območju občine Vrhnika in Borovnica (170 km², 21.300 prebivalcev), kjer izvaja dejavnost ravnanja s komunalnimi odpadki Komunalno podjetje Vrhnika d.d. (nadaljevanju KPV). V zbiranje in odvoz so vključeni vsi prebivalci obravnavanih občin. S pripravami na ločeno zbiranje komunalnih odpadkov so v KPV pričeli že leta 1994, uvedli pa so ga leta 1995. Leta 1997 so na delu deponije uvedli Center za ravnanje z odpadki (CRO), kjer kompostirajo biorazgradljive organske odpadke ter obdelujejo (sortirajo, stiskajo, balirajo) ostale vrste ločeno zbranih odpadkov na ekoloških otokih (papir, steklo, umetne mase). Ostanek odpadkov vozijo na deponijo v sosednjo občino Logatec.

Uvedbo sistema ločenega zbiranja in predelave komunalnih odpadkov so od leta 1994 dalje stalno oglaševali in promovirali v medijih in tudi na druge načine. Odziv pri občanih je presegal vsa pričakovanja, saj je znašala stopnja izločevanja že prvo leto 40 %, v letu 2002 pa se je povzpela že na 55 %, kar je šestkrat (!) več, kot znaša povprečje za celotno državo (glej poglavje 3.1).



Slika 2. Prikaz količine in strukture komunalnih odpadkov iz gospodinjstev, zbranih v občinah Vrhnika in Borovnica v letu 2002.

Preglednica 1. Količina in struktura komunalnih odpadkov iz gospodinjstev, zbranih v občinah Vrhnika in Borovnica v letu 2002.

skupina odpadkov	leta 2002 zbrana količina
ostanek odpadkov (20 03 01)	4.084.128 kg
organski odpadki (20 01 08)	3.882.000 kg
papir (20 01 01)	546.000 kg
umetne mase (20 01 39, 20 01 40)	839.000 kg
steklo (20 01 02)	157.000 kg
kosovni odpadki (20 03 07)	146.000 kg
skupaj	9.654.128 kg

Opomba: s klasifikacijsko številko odpadkov iz klasifikacijskega seznama odpadkov (EWC)

Količino in strukturo komunalnih odpadkov na obravnavanem območju nam za leto 2002 kažeta preglednica 1 in slika 2.

4.3.2 Ocena posameznih vrst stroškov in prihodkov

Sistem ravnanja s komunalnimi odpadki smo v tehnološkem in kasneje v finančnem smislu razdelili na naslednje faze:

1. Zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov.
2. Ravnanje s komunalnimi odpadki v CRO (Centru za ravnanje z odpadki).
3. Deponiranje ostanka odpadkov in oddaja ločenih frakcij v predelavo.

Pri zbiranju in odvozu komunalnih odpadkov smo upoštevali: stroške ločenega zbiranja ostanka odpadkov pri gospodinjstvih ($C_{COL,RW}$), stroške zbiranja koristnih odpadkov na ekoloških otokih (papir, umetne mase in steklo) in njihovega odvoza v predelavo ($C_{COL,FR}$) in stroške osveščanja in obveščanja občanov (public relations).

Pri ravnanju s komunalnimi odpadki v CRO (C_{CRO}) smo upoštevali stroške prebiranja in sortiranja ločeno zbranih korisnih odpadkov z ekoloških otokov ter stroške kompostiranja biološko razgradljivih odpadkov na kompostarni.

Pri stroških deponiranja (C_{DSP}) smo upoštevali stroške obratovanja deponije in stroške odvoza ločeno zbranih odpadkov v predelavo oziroma njihovega uničenja.

Vsakega od navedenih vrst stroškov smo ocenili v skladu z veljavnim navodilom za oblikovanje cen storitev obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb. Skupne stroške smo v naslednji fazi razdelili na posamezne značilne skupine komunalnih odpadkov (organski, steklo, papir, umetne mase, ostanek komunalnih odpadkov) z uporabo ustreznih delitvenih količnikov (deležev), kot so: količinski delež posamezne vrste odpadkov, delež obratovalnih ur vozil in strojev, delež opravljenih delovnih ur zaposlenih po izobrazbi in plačilnih razredih, delež vrednosti osnovnih sredstev, ipd. Uporaba te metodologije je bila v tem konkretnem primeru možna v prvi vrsti zato, ker nam je vodstvo KPV dovolilo in omogočilo dostop in uporabo ne samo agregiranih finančnih podatkov, ampak tudi druge finančne in fizične podatke in kazalce iz svojih poslovnih knjig in evidenc. Brez tako kvalitetnih in razčlenjenih finančnih in tehničnih podatkov ta raziskava gotovo ne bi bila mogoča.

Podatke o realiziranih prihodkih od prodaje kompostiranih organskih odpadkov ter od oddaje papirja, pločevink in stekla v nadaljnjo predelavo smo (P_{FRI}) dobili neposredno iz poslovnih knjig.

5. Rezultati in razprava

Ocenjeni skupni in saldirani stroški ravnanja s komunalnimi odpadki so po mestu nastanka (zbiranje in odvoz, obdelava in predelava, odlaganje in odstranitev) ter po vrstah komunalnih odpadkov (ločeno zbrane frakcije, ostanek komunalnih odpadkov) prikazani v preglednici 2, povprečni stroški pa v preglednici 3 in na sliki 3. V preglednicah in diagramu so upoštevani zgolj komunalni odpadki iz gospodinjstev, katerih količine so navedene v preglednici 1, v poglavju 4.3.1.

Preglednica 2. Skupni in saldirani stroški ravnanja z gospodinjstevskimi odpadki v EUR.

skupina odpadkov	strošek zbiranja in odvoza	strošek ravnanja v CRO	stroški deponiranja, takse	skupni stroški ravnanja z odpadki	prihodek oddaje odp. v predelavo	saldirani stroški
	[EUR]	[EUR]	[EUR]	[EUR]	[EUR]	[EUR]
ost. odp.	138,199	22,363	322,813	483,371	-	483,371
org. odp	55,650	127,145	-	182,799	28,960	153,839
papir Paper	48,460	33,045	-	81,506	18,177	63,328
um. mase	18,219	59,790	-	78,009	647	77,362
steklo	34,581	16,249	-	50,830	300	50,534
skupaj	295,109	258,592	322,813	876,515	48,085	828,434

Opomba: Zaradi zaokroževanja nastajajo odstopanja pri seštevkih.

Preglednica 3. Povprečni stroški ravnanja z gospodinjskimi odpadki.

skupina odpadkov	strošek zbiranja in odvoza	strošek ravnanja v CRO	stroški deponiranja, takse	skupni stroški ravnanja z odpadki	prihodek oddaje odp. v predelavo	saldirani stroški
	[EUR/kg]	[EUR/kg]	[EUR/kg]	[EUR/kg]	[EUR/kg]	[EUR/kg]
ost. odp.	0.06	-	0.12	0.18	-	0.18
org. odp.	0.03	0.06	-	0.09	0.01	0.07
papir	0.15	0.10	-	0.25	0.06	0.20
um. mase	0.09	0.29	-	0.38	0.01	0.38
steklo	0.24	0.11	-	0.36	0.01	0.35

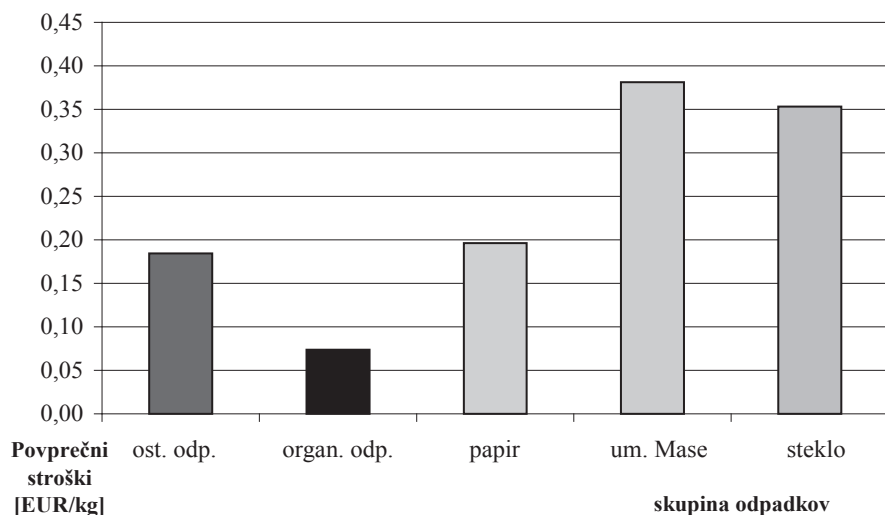
Opomba: Zaradi zaokroževanja nastajajo odstopanja pri seštevkih.

Preglednica 4. Zbirni prikaz posameznih vrst povpre nih stroškov.

skupina odpadkov	strošek zbiranja in odvoza	strošek ravnanja v CRO	stroški deponiranja, takse	skupni stroški ravnanja z odpadki
	[EUR/kg]	[EUR/kg]	[EUR/kg]	[EUR/kg]
ostanek odpadkov	0.06	-	0.12	0.18
izločene frakcije	0.03	0.05	-	0.08
skupaj odpadki	0.03	0.05	0.12	0.15

Opomba: Zaradi zaokroževanja nastajajo odstopanja pri seštevkih.

Na obravnavanem območju občin Vrhnika in Borovnica so začeli z ločenim zbiranjem komunalnih odpadkov iz isto ekonomskih razlogov. Deponijski prostor je bil zapolnjen, stroški deponiranja (CDSP) v sosednji občini Logatec pa so znašali skupaj s takso za obremenjevanje okolja 0,12 EUR/kg (preglednici 3 in 4).



Slika 3. Prikaz povprečnih (saldiranih) stroškov ravnanja z gospodinjskimi odpadki.

Zbirni podatki v preglednici 4 nam kažejo, da so stroški ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami v CRO (C_{CRO}) znašali v povprečju le 0,05 EUR/kg, s stroški zbiranja in odvoza vred pa 0,08 EUR/kg. Pri mešanemu načinu zbiranja in odvoza komunalnih odpadkov bi znašali skupni stroški ravnanja (\overline{C}_T) 0,15 EUR/kg, kar pomeni za 0,08 EUR/kg oziroma 2,02-krat več. Ločeno zbiranje pomeni v konkretnem primeru torej 0,08 EUR prihranka na vsak kg odloženih odpadkov v zabojnike. Poudarjamo, v konkretnih razmerah. Če bi namreč, hipotetično vzeto, v obravnavani občini lahko odlagali svoje odpadke na deponiji v Ljubljani, kjer znaša povprečen strošek odlaganja le 0,03 EUR/kg (Malus, 2004), bilo eno zbiranje in predelava komunalnih odpadkov izgubilo - z vidika direktnih stroškov - svoje ekonomsko opravičilo. V tem primeru bi bili stroški ravnanja z ločeno zbranimi frakcijami v CRO (C_{CRO}) 1,88-krat višji kot stroški deponiranja na deponiji v Ljubljani. (Stroški prevoza odpadkov do deponije v Ljubljani pri tem niso upoštevani.)

Drugačno sliko glede ekonomske upravičenosti ločenega zbiranja in predelave komunalnih odpadkov v CRO dobimo tudi, če ločeno zbranih frakcij ne obravnavamo skupaj, ampak vsako posebej. Rezultati v preglednici nam kažejo, da bi bilo v tem primeru (z vidika samo direktnih stroškov) ekonomsko upravičeno ločeno zbirati in obdelovati samo organske odpadke, kjer znašajo skupni stroški ravnanja 0,09, saldirani pa le 0,07 EUR/kg. Pri vseh ostalih ločeno zbranih frakcijah pa celo saldirani stroški ravnanja presegajo stroške mešanega načina zbiranja, ki bi znašali, kot smo izračunali, 0,15 EUR/kg (glej preglednico 3 in sliko 4). K nižjim stroškom in upravičenosti ravnanja z ločenimi frakcijami prispevajo v konkretnem primeru predvsem organski odpadki. Brez njihove udeležbe bi bili zaključki precej drugačni.

Seveda pa na podlagi doslej povedanega ne smemo zaključiti, da ločeno zbiranje in ravnanje z izločenimi frakcijami praviloma nima svojega ekonomskega opravičila. Ne pozabimo, doslej smo govorili le o direktnih stroških deponiranja, pri čemer se z njihovo strukturo in višino nismo posebej ukvarjali. Kljub temu lahko z na gotovost meječo verjetnostjo trdimo, da v izkazanih stroških ni upoštevana amortizacija naložbenih stroškov v deponijo, vsaj ne v realni višini.

Ekonomska upravičenost ločenega zbiranja komunalnih odpadkov je treba iskati predvsem v prihranku deponijskega prostora. Na stroškovni strani pomeni prihranek prostora v fizičnem smislu (m^3) prihranek na direktnih (investicijskih) stroških in prihranek na indirektnih stroških. Prvega občutijo predvsem povzročitelji odpadkov, in to na račun nižjih cen ravnanja s komunalnimi odpadki, drugega pa posredno ali neposredno vsi subjekti na vplivnem območju deponijskega objekta. Pri iskanju lokacij za deponije igrajo odločilno vlogo ravno negativni stranski učinki in s tem povezani merljivi in nemerljivi posredni stroški. Pri tem imamo v mislih v prvi vrsti turbulence, ki jih povzroči predvidena lokacija deponije pri okoliških prebivalcih ter dolgotrajnost in negotovost postopka pri sprejemanju ustreznega prostorskega akta (t. i. »stroški demokracije«). V prihodnosti je treba v zvezi s prostorsko umestitvijo in izgradnjo deponijskega objekta računati tudi na obveznost plačila odškodnin prizadetim subjektom zaradi zmanjšane uporabne vrednosti nepremičnin, zmanjšanje kakovosti bivalnega okolja ter zaradi zmanjšane vrednosti nepremičnin in izgubljenega dobička. (Za te vrste odškodnin se je udomačil izraz »ekološka renta«, čeprav v strokovnem smislu ni popolnoma korekten). Ob navedenih vrstah stroškov (stroški demokracije, odškodnine in nadomestila) je treba upoštevati še stroške rizika zaradi nevarnosti nekontroliranega odtekanja in pronicanja izcednih vod z deponije v podtalnico. Zaradi naštetih vrst posrednih in dodatnih stroškov deponiranja skušajo država in lokalne skupnosti s posameznimi ukrepi zmanjšati količine odpadkov. Eden med njimi je prav gotovo uvedba sistema ločenega zbiranja in predelave odpadkov. V našem primeru pomeni to poleg prihranka na direktnih stroških ravnanja s komunalnimi odpadki v višini 0,08 EUR/kg še prihranek 6.875 m^3 deponijskega prostora letno. Na upravno-operativni ravni pomeni to podaljševanje obratovalne dobe obstoječe deponije in prihranek aktivnosti in stroškov (podjetniških in družbenih) v zvezi z iskanjem lokacije za novo deponijo. Ob tem velja še enkrat poudariti, da je v tem konkretnem primeru ločeno zbiranje in predelava komunalnih odpadkov ekonomsko upravičeno že z vidika (samo) direktnih stroškov.

6. Zaključki

V prispevku smo obravnavali upravičenost ločenega zbiranja komunalnih odpadkov predvsem z vidika stroškov. Na podlagi opravljene analize smo ugotovili (v nasprotju s pričakovanji), da se na obravnavanem območju in v konkretnih razmerah

(deponiranje komunalnih odpadkov v sosednji občini) ločeno zbiranje in predelava splača že z vidika direktnih stroškov, saj bi bili pri mešanem zbiranju stroški ravnanja s komunalnimi odpadki na utežno enoto (zbiranje, odvoz, deponiranje) ravno še enkrat višji. Z ločevanjem, predelavo in vnovično uporabo ostalih vrst odpadkov (gradbeni odpadki, amortizirana transportna sredstva) se v tem prispevku nismo ukvarjali. Prav tako ne z ločevanjem in odstranjevanjem nevarnih in strupenih odpadkov, kar vse naj bi prinašalo celo milijardne posle (Runge, 1994).

Pri komunalnih odpadkih želimo z njihovim ločenim zbiranjem in nadaljnjo predelavo zmanjšati predvsem potrebo po deponijskem prostoru in s tem v zvezi neposredne in posredne stroške deponiranja. Model, ki je bil s tem v zvezi razvit in empirično preverjen na konkretnem lokalnem nivoju, je možno z upoštevanjem dodatnih kriterijev in spremenljivk razširiti tudi na regijski nivo.

Zahvala

Za empirični test predlaganega modela smo uporabili finančne in druge podatke in gradiva Komunalnega podjetja Vrhnika d.d. Podjetju, še posebej pa njegovi sodelavki ga. Maji Gunstek, se ob tej priložnosti najtopleje zahvaljujemo za razumevanje in vsestransko pripravljenost za pomoč.

Izrazoslovje

Odpadek je vsaka snov oziroma predmet v tekočem, plinastem ali trdnem agregatnem stanju neznanega lastnika ali ki ga proizvajalec, lastnik ali imetnik ne more ali ne želi uporabiti sam, ga ne potrebuje, ga moti oziroma mu škodi ali ga je zaradi interesov varstva okolja oziroma drugega javnega interesa treba obdelati, predelati ali odložiti, kot je predpisano.

Komunalni odpadki so gospodinjski in njim podobni odpadki, ki nastajajo v proizvodnih in storitvenih dejavnostih, v bivalnem okolju ter na površinah in v objektih v javni rabi, ki so pretežno trdi in po svoji sestavi heterogeni, zaradi razpršenosti virov njihovega nastanka in količine na viru pa se ravnanje z njimi zagotavlja na lokalni ravni.

Gospodarjenje z odpadki zajema preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov ter njihovih škodljivih vplivov na okolje in ravnanje z odpadki.

Ravnanje z odpadki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno s kontrolo tega ravnanja in okoljevarstvenimi ukrepi po zaključku delovanja objekta ali naprave za predelavo ali odstranjevanje odpadkov.

Predelava odpadkov je namenjena koristni uporabi odpadkov ali njihovih sestavin in zajema predvsem reciklažo odpadkov za predelavo v surovine in vnovično uporabo odpadkov ter uporabo odpadkov kot gorivo v kurilni napravi ali industrijski peči ali uporabo odpadkov za pridobivanje goriva. Sežiganje komunalnih in drugih odpadkov s toplotno obdelavo z namenom njihovega odstranjevanja ni predelava odpadkov.

Ločene frakcije so ločeno zbrane frakcije, ki niso nevarni odpadki in na katere se nanaša s to odredbo določen najmanjši obseg oskrbe.

Ostanki komunalnih odpadkov so komunalni odpadki, iz katerih so izločene ločeno zbrane frakcije, ali ostanki iz predelave ločeno zbranih frakcij in kosovnih odpadkov, ki jih zaradi njihove sestave ali načina nastajanja praviloma ni možno razvrstiti v skupino „ločeno zbrane frakcije“ ali v druge skupine komunalnih odpadkov ali v skupino „embalaža, vključno z ločeno zbrano embalažo, ki je komunalni odpadek“ v klasifikacijskem seznamu odpadkov iz predpisa o ravnanju z odpadki.

Prezemno mesto komunalnih odpadkov je mesto, kjer povzročitelji komunalnih odpadkov prepuščajo po vnaprej določenem urniku izvajalcu javne službe komunalne odpadke v temu namenjenih zabojnikih. Prezemno mesto komunalnih odpadkov se za posamezno stavbo določi ob začetku uporabe storitev službe prevzemanja komunalnih odpadkov.

Zbirno mesto komunalnih odpadkov je mesto, kjer so nameščene posode za ločeno zbiranje odpadkov, v katere povzročitelji odpadkov neovirano ločeno odlagajo odpadke.

Center za ravnanje z odpadki (CRO) je prostor, kjer se sprejemajo odpadki, ki jih pripeljejo izvajalci javne službe, občani ali pravne osebe z lastnim prevozom. Organski odpadki se kompostirajo. PET-embalažo in papir se sortira, balira in skupaj z ostalimi ločenimi frakcijami začasno skladišči. Koristne ločene frakcije se oddajo v nadaljnjo predelavo, ostanek odpadkov pa se steha in odpelje na deponijo.

Viri

Barata, E. (2002). Municipal Waste. In Bisson, K., Proops, J., Waste in Ecological Economics. Edward Elgar Publishing, Northampton, 117-145.

Bisson, K., Proops, J. (2002). An Introduction to Waste. In Bisson, K., Proops, J., Waste in Ecological Economics. Edward Elgar Publishing, Northampton, 117-145.

Chatelau, F., Möker, U. (1989). Ökologisierung kommunaler Abgaben: Abfall- und Abwassergebühren als Instrumente der Umweltpolitik. Blottner, Taunusstein, 128 p.

Directive 2006/12/EC on Waste.

Eržen, N. (2003). Analiza stroškov in koristi ločenega zbiranja odpadkov v občini Vrhnika in Borovnica. (Costs-Benefit Analysis of Separated Waste Treatment - Case Study in the Areas of Vrhnika and Borovnica). Unpublished Diploma Thesis, University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Ljubljana, 103 p. (in Slovenian).

Malus, M. (2004). Zmanjševanje komunalnih odpadkov na izvoru (Source Reduction). Unpublished Seminar Work, University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Ljubljana, 44 p. (in Slovenian).

Michaelis, P. (1991). Theorie und Politik der Abfallwirtschaft, Eine ökonomische Analyse. Springer-Verlag, Berlin, 129 p.

OECD Environmental Data Compendium: 2002. 2007. http://www.nationmaster.com/graph/env_mun_was_gen-environment-municipal-wastegeneration [Accessed November 2007].

Operativni program varstva okolja; Ravnanje z embalažo in odpadno embalažo. (2001). (Environmental Protection Action Plan; Packaging Material and Waste Packaging Material Handling), Ministrstvo za okolje, prostor in energijo, 20 p. (in Slovenian).

Nacionalni program varstva okolja - NPVO, Poglavje 6.1.2 (Odpadki). Ur. l. RS, št. 83-3953/1999: p. 12765. National Environmental Protection Programme - NPVO, Chapter 6.1.2 (Waste) (in Slovenian).

Poročilo o stanju okolja 2002, Poglavje 2.5 (Odpadki). (2003). National Environmental Report 2002, Chapter 2.5, (Waste), Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, 54 p. (in Slovenian).

Pravilnik o ravnanju z odpadki (Ur. l. RS, 84/98, 45/00 in 20/01). (Rules on the management of waste) (in Slovenian).

Pravilnik o odlaganju odpadkov. Ur. l. RS, št. 5/2000 (Rules on the landfill of waste) (in Slovenian).

Rakar, A., Zore, J., Velikonja, M. (1992). Razdelitev in obračunavanje stroškov zbiranja, odvoza in deponiranja komunalnih odpadkov v občini Novo mesto, 1. del. (Collection, Removal and Disposal Costs Distribution and Balance in Novo Mesto Community, Volume 1). University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Ljubljana, 31 p. (in Slovenian).

Rakar, A., Zore, J. (1993). Razdelitev in obračunavanje stroškov zbiranja, odvoza in deponiranja komunalnih odpadkov v občini Novo mesto, 2. del (Collection, Removal and Disposal Costs Distribution and Balance in Novo Mesto Community, Volume 2). University of Ljubljana, Faculty of Civil and Geodetic Engineering, Ljubljana, 37 p. (in Slovenian).

Runge, M. (1989). Müllverweidung. Kyrill und Metod Verlag, München.

Runge, M. (1994). Milliardengeschäft Müll. R. Piper Verlag, München, 232 p.

Strateške usmeritve Republike Slovenije za ravnanje z odpadki (1996). (Waste Treatment Strategy in the Republic of Slovenia), Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, 63 p. (in Slovenian).

Schreiner M. (Hrsg.). (1996). Gebührenmodelle und rechtlicher Rahmen in der Abfallwirtschaft, Abfallentsorgung im Umbruch. Fachhochschulverlag IKU Reihe, Kommune und Umwelt, Band 4. 136 p.

Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (Ur. l. RS, št. 129/2004, 68/2005, 28/2006, 132/2006, 71/2007) (Decree on environmental tax for environmental pollution caused by waste disposal) (in Slovenian).

Aplikacija evropske strategije na področju oblikovanja cen proizvodov in storitev obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja s posebnim poudarkom na oblikovanju cene oskrbe s pitno vodo

Application of the European strategy in the field of pricing public utility products and services with special emphasis on water supply pricing

Vir: Rakar, Albin, Marinković, Zoran. Aplikacija evropske strategije na področju oblikovanja cen komunalnih proizvodov in storitev s posebnim poudarkom na oblikovanje cen oskrbe s pitno vodo. V: Ramšak, Viktor (ur.). Zbornik referatov. Ljubljana: Svetovalni center, 2000, str. 123-135. [COBISS.SI-ID 2026081]

I. Uvod

Ministrstvo za okolje in prostor – Uprava RS za varstvo narave je v drugi polovici leta 1998 objavilo javni razpis za izdelavo projektne naloge z naslovom »Aplikacija evropske strategije na področju oblikovanja cen proizvodov in storitev obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja.« Kot izvajalec pogodbenih del je bil izbran Svetovalni center, kot njegov podizvajalec pa UL FGG - Inštitut za komunalno gospodarstvo. Pričujoči prispevek predstavlja dejansko povzetek in prvo javno predstavitev ugotovitev in rezultatov opravljenega dela na tem projektu.

2. Izhodišča, namen in cilj

Izhodišče, namen in cilj so bili navedeni že v razpisni dokumentaciji, zato jih na tem mestu samo povzemamo:

V zadnjih nekaj letih je bilo izdelanih več strokovnih osnov za oblikovanje cen na področju obveznih lokalnih javnih služb varstva okolja. Zadnje strokovne podlage za ustrezen predpis po zakonu o varstvu okolja so temeljile na poročilu in predlogih misije EBRD. Projekt »Revision of Slovenian Environmental Municipal Service Legislation (PHARE, DISAE-SLO 103, April 1998) je predložil nova dejstva, predvsem usmeritve Evropske Unije na tem področju, ki govorijo v prid oblikovanju cen po tako imenovani metodi »cost plus«, povezovanju subjektov v okviru povodij in vzpostavitvi višjih oblik oskrbe.

Članice Evropske Unije se različno prilagajajo zahtevam in zakonodaji skupnosti. Kot zgled v ureditvi cen na področju komunalnih javnih služb, predvsem oskrbe z vodo, se izpostavlja ureditev v Veliki Britaniji in Italiji.

Po zatečenih razmerah v času uvajanja novih rešitev ugotavljamo, da so bile razmere v Italiji podobne kot so trenutno pri nas; med njimi najizrazitejše veliko število lokalnih skupnosti in izvajalcev komunalnih dejavnosti ter izrazit zaostanek cen za stroški oskrbe.

Temeljni dokument, ki je v Italiji opredelil cenovno področje pri oskrbi z vodo – tudi v smislu evropske usmeritve k integralnemu gospodarjenju z vodami – je tako imenovani »Zakon Galli« (poimenovan po predlagatelju), to je zakon št. 36/1994.

Osnovna načela pri oblikovanju cen, ki ga zasleduje citirani zakon so: spodbujati integralno oskrbo, kar pomeni oskr-

bo znotraj enovitih sistemov oskrbe z vodo in odvajanjem ter čiščenjem odpadnih voda, vzpodbujati povezovanje oskrbe znotraj področij povodja, ustvariti primerne mehanizme za nove investicije in premostiti razkorak med zatečenimi cenami ter stroški oskrbe. Praktične rešitve, ki jih podaja citirani zakon na področju oblikovanja cen so razmeroma restriktivne glede povečanja osnovnih cen, ki naj bi krile stroške oskrbe. Glede investicij pa zakon opredeljuje dodatne možnosti povečanja po izračunu na osnovi časovnih vrst: načrtovanih investicij, dejansko realiziranih investicij, predvidenega prihodka izvajalca dejavnosti in dejansko realiziranega prihodka izvajalca.

Osnovni namen naloge je bilo odgovoriti na vprašanje: ali je možno določila »Zakona Galli« smiselno aplicirati tudi v slovenskih razmerah? Pri tem je pomembnejši del vprašanja usmerjen na možnost aplikacije v delu »plus«, torej v metodi »costs plus« na oblikovanje investicijskih sredstev preko cene proizvodov in storitev. Nadaljnji namen naloge je ugotoviti, ali je možno izračune preko časovnih vrst: načrtovanih investicij, dejansko realiziranih investicij, predvidenega prihodka izvajalca dejavnosti in dejansko realiziranega prihodka izvajalca uporabiti kot nadgradnjo ugotavljanju stroškov oskrbe brez novih investicij (»costs«).

V tej zvezi je imela naloga naslednje podcilje:

- ugotoviti primernost uporabe razmeroma restriktivnih določil (po »Zakonu Galli«) v postopnem prehodu iz obstoječih cen na kritje stroškov oskrbe (brez investicij) v Sloveniji;
- oceniti primernost uporabe stroškovnih principov namesto restriktivnih določil za kritje stroškov oskrbe (brez investicij); ugotoviti primernost izračunov dodatnih povišanj cen v Sloveniji na osnovi časovnih vrst: načrtovanih investicij, dejansko realiziranih investicij, predvidenega prihodka izvajalca dejavnosti in dejansko realiziranega prihodka izvajalca;
- oceniti v kolikšni meri mehanizem izračuna povečanih cen zaradi novih investicij pri nas lahko spodbudi integralno oskrbo (to je oskrbo znotraj enovitih sistemov oskrbe s pitno vodo in odvajanjem ter čiščenjem odpadnih voda) ter v kolikšni meri lahko vzpodbudi povezovanje oskrbe znotraj področij posameznih povodij oziroma regij.

3. Delovni postopek in metoda dela

Glede na osnovni namen naloge smo skušali najprej ugotoviti, kateri razlogi so narekovali sosednji državi Italiji, da je sprejela »Zakon Galli«, s pomočjo katerega oblikuje tudi cene oskrbe s pitno vodo ter odvajanje in čiščenje odpadnih voda. Hkrati pa s tem, ali imamo (oziroma bomo kdaj imeli) tudi v Sloveniji takšen ali podoben razlog? Se pravi, ali so razmere v obeh državah medsebojno sploh primerljive?

V nadaljevanju smo podrobneje preučili predvsem tisti del zakona, ki se nanaša na oblikovanje tarif, še posebej tistega dela, ki ga dispozicija naloge imenuje »costs plus«.

Vzporedno s tem pa smo na Ministrstvu za okolje in prostor povzemali podatke iz »Vprašalnika o načrtovanih investicijah v komunalno infrastrukturo in predviden način njihovega financiranja«. Povzemali smo predvsem podatke o načrtovanih investicijah na področju dejavnosti oskrbe s pitno vodo, odvajanju odpadne vode ter čiščenju komunalnih odpadnih in padavinskih voda.

Na koncu naloge smo ocenili, kolikšno povečanje cen bi zahtevala predvidena investicijska sredstva za povečanje kvalitete in zanesljivosti oskrbe in v kakšnem medsebojnem razmerju je potrebno povišanje in dovoljeno povišanje cen po »Zakonu Galli«.

Rezultate in temeljne ugotovitve iz opravljene raziskave podajamo v nadaljevanju.

4. Oblikovanje cene za komunalne proizvode in storitve po določilih »Zakona Galli« oziroma izvršilnih predpisov s tega področja

V tem poglavju podajamo pregled navodil za določanje komunalnih tarif za obravnavane storitve in proizvode, ki so razvidni iz sklepa Medresorskega odbora za gospodarsko načrtovanje z naslovom:

Navodila za prehodno določanje vodooskrbnih tarif in pristojbine za kanalizacijo za leto 1998 (sklep št. 248/97).

Omenjeni sklep je bil sprejet na osnovi 13., 14. in 15. člena zakona št. 36/94 imenovanega »Zakon Galli.«

Kot je že iz namena in cilja naloge razvidno, je mogoče določila »Zakona Galli« ter pripadajočih predpisov, ki zadevajo oblikovanje cen, smiselno razdeliti na del, ki je usmerjen v oblikovanje cen z ugotavljanjem stroškov oskrbe brez novih investicij (»costs«) ter na del, ki obravnava oblikovanje investicijskih sredstev preko cene proizvodov in storitev (»costs plus«). V tem smislu v nadaljevanju analiziramo omenjena določila.

4.1 Ugotavljanje stroškov oskrbe brez novih investicij (»costs«)

Pri oblikovanju osnovne cene za komunalne proizvode in storitve se po določilih »Zakona Galli« v splošnem upoštevajo:

- operativni stroški
- stroški amortizacije in
- obresti vloženega kapitala.

Ugotavljajo se tisti stroški, ki se nanašajo na poslovno leto, za katero se določa osnovna tarifa. Pri tem se ne upoštevajo morebitne izgube preteklih let. Pri določevanju elementov cene se upošteva planirana količina dobavljene vode.

Omejevanje zvišanja osnovne cene:

Pri postopnem prehodu iz obstoječih cen na cene, ki krijejo stroške oskrbe, je zviševanje osnovnih cen omejeno z maksimalno stopnjo povečanja osnovne cene¹. Ta je enaka razliki med programirano stopnjo inflacije in stopnjo rasti produktivnosti. Pri tej omejitvi so možne tudi izjeme, in sicer tam, kjer s takšnim zvišanjem tarife ne dosegajo določenega odstotka obveznega kritja stroškov izvajanja dejavnosti.

4.2 Oblikovanje investicijskih sredstev preko cene proizvodov in storitev (»costs plus«)

V smislu oblikovanja investicijskih sredstev preko cene komunalnih proizvodov in storitev je po obravnavanih določilih dovoljeno dodatno zvišanje osnovne cene v primeru, ko je potrebno izvesti določene posege, ki so potrebni za ohranitev kakovosti storitev in zagotovitev normalne učinkovitosti naprav.

Višina dovoljene stopnje zvišanja cene je v tem primeru odvisna od obsega načrtovanih investicij in obsega predvidenih prihodkov od dejavnosti v tekočem letu. Če potrebne investicije predstavljajo vsaj 1/3 predvidenega prihodka, je dovoljeno dodatno 5% zvišanje osnovne tarife. Pri manjših razmerjih (investicija : prihodki) je odstotek dovoljenega dodatnega zvišanja cene smiselno nižji, izračuna pa se ga z linearno interpolacijo. Če se do konca tekočega leta investicije ne izvedejo v predvidenem obsegu, ki se je upošteval pri določitvi zvišanja osnovne cene, se za naslednje leto pri oblikovanju cene uporabi negativni korekcijski faktor, ki je enak stopnji zvišanja osnovne cene, ki izhaja iz razlike med predvidenim obsegom investicij in dejansko izvedenim obsegom investicij.

¹ Stopnja je znašala za leto 1998 0,7%.

Omenjeno zvišanje cene se za tekoče leto izračuna po naslednji formuli:

$$K_t = q \frac{I_t}{P_t} Q_t - q \left(\frac{I_{t-1}}{P_{t-1}} - \frac{I_{t-1}^d}{P_{t-1}^d} \right) Q_{t-1}$$

Oznake v formuli pomenijo:

t	leto za katerega se računa dovoljeno zvišanje cene,
q	konstanta, ki se nanaša na razmerje med načrtovanimi investicijami in načrtovanim prihodkom; torej je vrednost konstante $q=3$
I_t, I_{t-1}	načrtovane investicije za tekoče in prejšnje leto
P_t, P_{t-1}	predvideni prihodki za tekoče in prejšnje leto
I_{t-1}^d	dejansko realizirane investicije v prejšnjem letu
P_{t-1}^d	dejansko realizirani prihodki v prejšnjem letu
Q	maksimalna dovoljena stopnja zvišanja osnovne cene za zagotovitev investicijskih sredstev $Q=Q_t=Q_{t-1} = 5\%$ (stopnje so v posameznih letih lahko tudi različno določene)

V zgornji formuli so torej v prvem členu upoštevane načrtovane investicije za tekoče leto, v drugem pa načrtovane ter dejansko realizirane investicije preteklega leta, v razmerju do pripadajočih prihodkov.

Opisan način oblikovanja osnovnih cen komunalnih proizvodov in storitev velja v splošnem za vse tri obravnavane dejavnosti, s tem da pri dejavnosti odvajanja in čiščenja odpadnih vod v izvršilnih predpisih obstaja določilo, ki pogojuje obvezno $0,7\%^2$ zvišanje osnovne cene v tistih občinah, kjer znaša odstotek kritja stroškov izvajanja dejavnosti 80% ali manj oziroma v občinah, kjer oskrbljenost prebivalcev s kanalizacijo zaostaja za oskrbljenostjo s pitno vodo.

Po določilih obravnavanega zakona oz. izvršilnega predpisa se razlikuje način oblikovanja cene komunalnih proizvodov in storitev glede na to, ali se komunalne dejavnosti izvajajo ločeno, oziroma jih izvaja skupen izvajalec. Razlika je v določevanju dovoljene stopnje zviševanja osnovnih tarif, ki se tičejo kritja stroškov izvajanja dejavnosti brez investicij («costs»). V primeru, ko izvajalec izvaja hkrati obe dejavnosti (oskrba z vodo in kanalizacija), lahko zvišanja tarif za obe storitvi odstopajo od predpisanih omejitev, s tem da ponderirana srednja vrednost obeh stopenj zvišanja cen teh omejitev ne sme presežati.

Ponderji so določeni, in sicer: 82,4% za oskrbo z vodo in 17,6% za kanalizacijo, torej se favorizira slednja dejavnost. V tem primeru mora biti izpolnjena naslednja enačba:

$$\bar{Q} = 0,824Q_V + 0,176Q_K \leq Q_{dov} = 0,7\%$$

Na ta način ima, po mnenju avtorjev omenjenega določila, izvajalec obeh dejavnosti možnost, da z izbiro različnega zvišanja tarife za vsako od obeh storitev, bolje izkoristi tarifo za kritje stroškov posamezne dejavnosti.

5. Analiza izračuna povečanja cen po določilih »Zakona Galli« in možnosti njegove uporabe

Glede na osnovni cilj naloge smo v nadaljevanju ugotavljali ali je povečanje cen kot jih predvidevajo določila »Zakona Galli« možno uporabiti tudi v Sloveniji, upoštevajoč trenutno stanje na področju obravnavanih dejavnosti, predvsem glede potreb po investicijah.

2 Razlika med programirano stopnjo inflacije in stopnjo objektivne rasti produktivnosti.

Po določenih obravnavanega zakona se dodatno povišanje cene izračuna po formuli, ki upošteva načrtovane investicije, predviden prihodek tekočega leta ter načrtovane oz. dejansko realizirane investicije preteklega leta, v razmerju do pripadajočih prihodkov. Zvišanje cene je omejeno z najvišjo dovoljeno stopnjo povišanja (K), ki znaša 5%. Če potrebne oziroma načrtovane investicije predstavljajo manj kot tretjino predvidenega letnega prihodka izvajalca, se dovoli sorazmerno manjša stopnja povišanja cene. V samo formulo je vgrajen tudi korekcijski faktor, s katerim se zniža dovoljeno zvišanje cene, če v preteklem letu načrtovane investicije niso bile izvedene. Z zvišanjem cen proizvodov in storitev po modelu iz določil »Zakona Galli« se namensko zbirajo določeni zneski, ki jih lahko izrazimo z odstotkom prihodka izvajalcev obravnavanih komunalnih dejavnosti, ki je enak odstotku zvišanja cen.

Zanimala nas je višina na ta način zbranih investicijskih sredstev, ki so determinirane z višino prihodkov in stopnjo povišanja cen. Predstava o tem, kaj ti zneski dejansko predstavljajo pa nam bo dala primerjava s potrebnimi investicijami na področju obravnavanih dejavnosti.

5.1 Ocena načrtovanega prihodka izvajalcev lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja na področju oskrbe z vodo

Pričakovan prihodek izvajalcev smo ocenili s pomočjo obrazca:

$$\text{Skupen prihodek (SIT)} = \text{Povprečna cena na enoto proizvoda (SIT/m}^3\text{)} * \text{Količina proizvoda oz. storitve (m}^3\text{)}$$

Z analizo podatkov o cenah komunalnih proizvodov in storitev v lokalnih skupnostih, iz podatkovne baze Ministrstva za okolje in prostor – Uprava RS za varstvo narave, smo ugotovili naslednje povprečne cene pri dejavnostih oskrbe z vodo, po značilnih skupinah potrošnikov (stanje 31.12.1998):

Oskrba s pitno vodo:

gospodinjstva	62,79 SIT/m ³
gospodarstvo	111,49 SIT/m ³

Iz statističnega letopisa za leto 1997 lahko razberemo, da so bile po značilnih skupinah potrošnikov, dobavljene naslednje količine vode:

gospodinjstva	86.475.000 m ³
dejavnosti	56.294.000 m ³

(Vir: SL 97, str. 474)

Iz zgornjih podatkov lahko torej ocenimo skupni letni prihodek pri dejavnosti oskrbe s pitno vodo, po značilnih skupinah potrošnikov:

gospodinjstva:	86.475.000 m ³ * 62,79 SIT/m ³ = 5.429,77 mio SIT
gospodarstvo:	56.294.000 m ³ * 111,49 SIT/m ³ = 6.276,22 mio SIT

oziroma skupaj na leto

$$P=11,71 \text{ mlrd SIT}$$

Po določenih »Zakona Galli« je dovoljeno dodatno zvišanje osnovne cene zaradi zagotovitve investicijskih sredstev največ 5%. Glede na zgoraj ocenjeni skupni letni prihodek od dejavnosti oskrbe s pitno vodo, bi dobili iz tega naslova sredstva v višini 585,30 mio SIT.

Za primerjavo si pogledjmo vrednost načrtovanih investicij v komunalno infrastrukturo lokalnih skupnosti, na področju obravnavanih dejavnosti.

5.2 Načrtovanje investicije na področju dejavnosti oskrbe z vodo v R Sloveniji

Ministrstvo za okolje in prostor je v prvi polovici leta 1998 razposlalo na lokalne skupnosti »Vprašalnik o načrtovanih investicijah v komunalno infrastrukturo in predviden način njihovega financiranja«.

Vprašalnik se nanaša na oskrbo s pitno vodo, odvajanje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, odvoz in ravnanje s komunalnimi odpadki, daljinsko ogrevanje ter oskrbo s plinom.

Naslednja tabela prikazuje strukturo načrtovanih investicij na področju dejavnosti oskrbe s pitno vodo, in kazalce: število projektov, skupna vrednost projektov, povprečna vrednost projektov, za 28 izbranih občin.

	Število projektov	Vrednost		Povprečna vrednost	
		(v mio SIT)	(%)	(v mio SIT)	I
Novogradnje	79	4104,1	60	52,0	94
Sanacije	19	1376,6	20	72,5	131
Dokumentacija	12	397,8	6	33,2	60
Drugo	14	955	14	68,2	124
Skupaj	124	6833,5	100	55,1	100

Od skupne vrednosti predvidenih naložb v dejavnost oskrbe z vodo 6,8 mlrd. SIT je v obnovo omrežij predvideno 20 odstotkov te vsote, za črpališča, vodohrane in podobno pa 14 odstotkov, pri tem je slabe dve tretjini namenjeno za nove vodovode. Zanimivo pa je, da so v povprečju najdražje ovrednoteni prav projekti sanacije vodovodnega omrežja.

V izbranih občinah živi približno 15% vseh prebivalcev Slovenije. Če ekstrapoliramo prednje podatke o načrtovanih investicijah, na celotno državo, dobimo, da je ocenjena vrednost načrtovanih naložb na področju oskrbe z vodo, v obdobju 1998 —2002, 45,6 mlrd. SIT, oziroma letno

9,1 mlrd. SIT,

kar je dobre tri četrtine celotnega letnega prihodka iz te dejavnosti.

Določila obravnavanega zakona dovoljujejo zvišanje osnovne cene za komunalne proizvode in storitve samo če je potrebno izvesti določene posege, ki so potrebni za »ohranitev kakovosti storitev in zagotovitev normalne učinkovitosti naprav« (obnovitveni posegi in posegi izrednega vzdrževanja obstoječih naprav, vzpostavitev pitnosti vode, prilagoditev varnostnih in kakovostnih standardov, povečanje in racionalizacija zbiranja in čiščenja vode...).

Iz omenjenega vprašalnika o načrtovanih investicijah v komunalno infrastrukturo oz. iz podatkov za 28 občin, lahko razberemo, da je na področju oskrbe z vodo, od vseh identificiranih projektov po vrednosti 34% takih investicij oziroma je njihova vrednost 2331,6 mio SIT, oziroma v povprečju 466,32 mio SIT/leto.

Z ekstrapolacijo dobimo oceno teh investicij za celotno Slovenijo, ki znašajo

3109 mio SIT na leto.

Znesek, ki bi se zbral na račun 5% zvišanja cene pa smo izračunali že prej in znaša 585,30 mio SIT na leto.

Na koncu lahko ugotovimo, da bi bil znesek, ki bi nam ga prineslo 5 % povišanje cen za m³ pitne vode petkrat premajhen glede na načrtovane investicije v to dejavnost. To pa z drugimi besedami tudi pomeni, da uvedba metodologije spreminjanja cen, kot jo predvideva »Zakon Galli«, v R Sloveniji vsaj na področju oskrbe z vodo ne bi prinesla nobenega izboljšanja in nobene prave rešitve.

6. Sklepne ugotovitve

Že uvodoma smo omenili, da je imela naloga o možnostih uporabe določil »Zakona Galli« v slovenskih razmerah poleg osnovnega tudi dodatna vprašanja (podcilje). Na tem mestu povzemamo ugotovitve in odgovore nanje. Pri tem je treba upoštevati, da smo imeli na voljo zgolj slovenski prevod gradiva, ki se je nanašal na »Zakon Galli« in da sicer nismo opravili še posebnih analiz glede stanja vodooskrbe in tudi ne glede strukture stroškov pri izvajanju dejavnosti oskrbe s pitno vodo v Italiji.

Sklepne ugotovitve so v kratkem naslednje:

1. »Zakon Galli« se ukvarja prvenstveno z oblikovanjem dodatka na stroškovno ceno, ne pa z oblikovanjem stroškovne cene same. Dodatek na stroškovno ceno pa ni pogojen z rastjo stroškov izvajanja dejavnosti, ki so posledica povečanja cen produkcijskih faktorjev, ampak je dodatek pogojen s predvidenimi investicijskimi sredstvi, za izboljšanje kvalitete uslug. Čeprav to ni nikjer izrecno omenjeno, je mogoče ugotoviti, da pojem »costs« v imenovanem zakonu obsega poleg kritja vseh stroškov enostavne reprodukcije tudi del stroškov za razširjeno reprodukcijo (obresti na vloženi kapital). Kar istočasno pomeni, da je znesek »plus« oziroma »costs plus« lahko v celoti namenjen samo kvalitativni komponenti razširjene reprodukcije. In v tem smislu zakon namembnost uporabe sredstev tudi sankcionira.

2. Temeljni problem oblikovanja cen na področju oskrbe s pitno vodo v R Sloveniji pa ni izboljšanje kvalitete, ampak zagotavljanje funkcionalne in obratovalne sposobnosti vodooskrbnih sistemov. Problem je torej v zagotavljanju sredstev za enostavno, ne pa iskanje dodatnih finančnih virov za razširjeno reprodukcijo, poleg obresti na vloženi kapital, ki jih pri nas tudi ne obračunavamo.

3. Ne samo na sistemski, tudi na empirični ravni se nam račun ne izide. Pri majhnih in neustreznih »costs«, tudi »costs plus« ne morejo delati čudežev. Petkrat premajhen znesek v smislu celotne države ima poleg ilustrativne tudi (če že ne predvsem) opozorilno vrednost (glej poglavje 5.2).

4. Ne samo obnašanje potrošnikov, tudi obnašanje lokalnih politikov je pri nas v prvi vrsti emocionalno, ne pa racionalno. Elastičnost povpraševanja glede na ceno pri nas še vedno razumemo zgolj kot poglavje v ekonomskih čitankah, ne pa kot možni instrument politike oblikovanja cen. Zato je seveda nerealno pričakovati, da bi v naših sedanjih razmerah, kakršnikoli ukrepi, ki ne bi sedanje ravni cen komunalnih proizvodov in storitev spremenili vsaj za 30 %, kakorkoli vplivali na potrošne navade, kaj šele na »integracijske procese« oskrbovalnih sistemov posameznih lokalnih skupnosti. (Ne pozabimo, »Zakon Galli« govori o 5% in ne 30%).

5. Naj na koncu še enkrat ponovimo:

Naš temeljni problem je zagotavljanje sredstev za enostavno reprodukcijo, natančneje zagotavljanje obratovalne in funkcionalne sposobnosti oskrbovalnih sistemov. V ta pojem je pri nas vključena le zahteva po zamenjavi dotrajanih fiksnih fondov. V Italiji in ZRN pa vključuje stroškovna cena tudi obrestovanje vložene kapitala. Pri nas pa celo amortizacije ali sploh ne obračunavamo ali pa je njen znesek tudi 16 (!) krat premajhen. In če so »costs« NEKAJKRAT (ne za nekaj odstotkov, da ne bo pomote) premajhni, je sleherna razprava o dovoljenih povečanjih, ki so merjena v Odstotkih, na meji resnosti. Nesorazmerja, ki se izkazujejo v mnogokratnikih, moramo z mnogokratniki tudi popravljati. Popravljanje

vrednosti mnogokratnikov s pomočjo odstotkov ne more biti nikdar in v nobeni državi posebej uspešno opravilo. Tudi v R Sloveniji in v obdobju tranzicije ne.

Supstitucijska konkurenclja na području javnog putničkog prometa pod prizmom zahtjeva za održivim razvojem

Substitution competition in the field of public transport and the request for sustainable development

Vir: Rakar, Albin. Supstitucijska konkurencija u javnom putničkom prometu i zahtjev za održivim razvitkom. *Suvremeni promet*, 2000, vol. 20, n. 5, str. 385-390, tabele. [COBISS.SI-ID 1289057]

I. Određivanje problema

Buduće generacije ne mogu izraziti svoje potrebe za prirodnim resursima niti mogu sa sadašnjom generacijom pregovarati o njihovoj alokaciji i iskorištavanju. Odgovarajuće raspoređivanje i iskorištavanje prirodnih resursa, posebno iscrpivih, ostaje udomeni sadašnjih generacija koje su u drugoj polovici 80-tih godina prihvatile *održivi razvoj* kao jedno od svojih pravila ponašanja. Održivi razvoj trebao bi nadomjestiti tezu o nultoj rasti za koju se je zauzimao Rimski klub u drugoj polovici 60-tih godina. Kriterij održivosti zahtijeva, da se sadašnje generacije ne smiju bogatiti na račun budućih, odnosno smiju se bogatiti samo toliko vremena, dok to ne šteti budućim generacijama.

Održivi razvoj dakle opredjeljuje granice dozvoljenog odnosno primjerenog korištenja prirodnih resursa. Ta granica je postignuta kada korištenje prirodnih resursa za potrebe sadašnjih generacija, ugrožava raspoložive prirodne resurse budućih generacija [9].

Zahtjev za održivi razvoj je naravno univerzalan, što znači da obavezuje razvoj svih panoga i svih država. Stoga kriterije održivog razvoja treba uzimati u obzir i pri koncipiranju prometnih politika država i regija, jer su bez toga, posebice u međunarodnim okvirima, jedva legitimne. Kriteriji održivog razvoja se na području prometa prepliću s kriterijima odnosno zahtjevima za zaštitu okoline, točnije, sa zahtjevima za kvalitetnim životnim i radnom okolinom, što uostalom ulazi u temeljna ljudska prava a odnosi se na sadašnje generacije.

Ako bi pokušali operacionalizirati zahtjeve i kriterije održivog razvoja na području prometnih djelatnosti, glasili bi otprilike ovako: *prometna infrastruktura kao i sve vrste prometa, mogu se u kvantitativnom i kvalitativnom smislu razvijati samo dotle, dok korištenje prirodnih resursa i opterećenje okoline uslijed tog razvoja, neće ugroziti njihovu raspoloživost i kvalitetu za zadovoljavanje potreba budućih generacija.*

Navedena teza odnosi se na sve vrste prometa i svu prometnu infrastrukturu, znači i na područje putničkog prometa te cestovne mreže. Razmatranje zahtjeva i kriterija za trajni razvoj je na području putničkog prometa posebno zanimljivo zbog sudjelovanja dvije vrste prometa, javnog i osobnog. Javni putnički promet do sada je puno više poštivao načela trajnog razvoja nego osobni promet. Člankom želimo temeljitije osvijetliti odnos između javnog i osobnog putničkog prometa, prije svega s obzirom na zahtjeve i kriterije održivog razvoja.

2. Stupanj nadomjestivosti osobnog prometa javnim prometom

Iz ekonomske teorije znamo, da su pojedine vrste dobara međusobno različito povezane. Dobra međusobno mogu biti supstituti. U tom slučaju, korištenje jednog dobra isključuje korištenje drugog. Dobra se međusobno takmiče

(competitive goods). Dobra mogu biti međusobno i komplementarna, što znači da se upotrebljavaju u prilično stalnom međusobnom odnosu (complementary goods). Pri nadomjestivim dobrima govorimo i o stupnju nadomjestivosti te s tim u svezi o savršenim supstitutima. Ekonomska teorija nas uči i to, da pri stupnju nadomjestivosti nekog dobra nisu važne njene fizičke osobine, nego njena korisnost. Pri tom treba korisnost razumjeti u subjektivnom smislu. Stupanj nadomjestivosti nekog dobra je ujedno najvažniji čimbenik elastičnosti potražnje za tim dobrom. Tako se kod savršenih supstituta u pravilu bavimo i s apsolutno elastičnom potražnjom za njima. Na samu elastičnost potražnje bitno utječe i raspoloživi dohodak.

Sve gore napisano, možemo prenijeti i na područje putničkog prometa. Pojedinaac može određenu udaljenost u gradu ili među gradovima prijeći pješice, biciklom, motorom, osobnim automobilom ili javnim prijevoznim sredstvom. Za potrebe našeg članka, usredotočit ćemo se samo na stupanj nadomjestivosti osobnog automobila s javnim prijevoznim sredstvom. Ono što ekonomska teorija podrazumijeva pod pojmom korisnosti nekog dobra, prometna struka poznaje pod pojmom nivoa usluga, kojeg nudi određeno prometno sredstvo odnosno prometna dionica. Kod izbora pojedine vrste prometnog sredstva igra u svakom slučaju odlučujuću ulogu njegova individualna a ne društvena korist. Odlučujuće je dakle individualno doživljavanje nivoa usluge, drugim riječima psihološko zadovoljstvo koje pojedincu nudi korištenje određenog prometnog sredstva. (Tu vrstu nadomjestivosti, ekonomska znanost poznaje pod pojmom psihološka nadomjestivost i pripada području tražnje).

Psihološko zadovoljstvo pojedinca kao posljedica korištenja pojedinog prijevoznog sredstva je sredinom 70-tih godina ovisilo o slijedećim kriterijima [3]: vrijeme putovanja, ovisnost o redu vožnje, vrijeme prijevoza, udobnost, tarifni sustav, točnost te učestalost prestupanja. Udanašnje vrijeme bi tome trebali dodati i: poslovnu kulturu te privatnost odnosno konspiraciju. Ostanemo li na razini gradskog i međugradskog prometa, potpuno je jasno da korištenje osobnog automobila na udaljenosti do 250 km ima prednost pred javnim prijevoznim sredstvima, u svim elementima osim cijeni prijevoza za neke udaljenosti.

Na osnovi do sada napisanog možemo zaključiti, da su osobni i javni putnički promet u teoretskom smislu - supstituti, razmatramo li ih sa vidika njihovih fizičkih osobina tj. u smislu savlađivanja udaljenosti. Uzimamo li u obzir psihološko zadovoljstvo odnosno nivo usluga koje nam nude osobni i javni prijevoz, u današnjim uvjetima i pod uvjetom ceteris paribus, stupanj nadomjestivosti osobnog prevoznog sredstva s javnim je praktično (!) jednak nuli. To znači da će se vlasnik osobnog automobila koji želi putovati u gradskom ili međugradskom prometu na udaljenosti do 250 km, samo slučajno odlučiti za korištenje javnog prijevoznog sredstva. To potvrđuju i brojna empirijska istraživanja [(7), (15), (16), (17)].

3. Trenutno stanje i budući trendovi glede izbora prometnih sredstava na području putničkog prometa - primjer R Slovenije

Sva istraživanja na području putničkog prometa u R Sloveniji u pravilu su usmjerena na cestovni promet a tamo se ograničavaju na opterećenost određene dionice ceste, protočnost i sigurnost. Ciljno usmjerena istraživanja su dokazala ili opovrgla potrebu za izgradnjom nove (u pravilu autocestne) ili rekonstrukcijom postojeće dionice ceste. Potpuno je zanemareno proučavanje javnog putničkog prometa, kojim se sistematično i dugoročno bavi tek jedna institucija a i ta privatno-pravnog statusa [(16), (20)].

Glede izbora prometnih sredstava u gradskom i prigradskom putničkom prometu R Slovenije je na osnovi istraživanja izvršenih od 1994. godine dalje, ustanovljeno slijedeće [(7), (11), (15), (16), (20)]:

1. U Sloveniji je 1995. godine bruto domaći proizvod na stanovnika iznosio 9.348 USD. Prognoza rasta predviđa da će od 1996. do 2010. godine proizvod rasti prosječno 3,5% godišnjom stopom. To znači da će 2010. godine, bruto domaći proizvod na stanovnika iznositi oko 15.000 USD.

Dakle, životni standard stanovništva te raspon među kategorijama dohotka će se povećati. U financijskom smislu, većini

će biti omogućena kupnja automobila. Povećat će se mobilnost. Istovremeno će ojačati sadašnja tendencija, modal split će se i dalje razvijati u korist osobnog automobila, ukoliko se ne promjene drugi činioci koji isto tako utječu na izbor prometnog sredstva (cijena goriva, red na parkiralištima i plaćanje parkiranja, kvalitetan javni promet, internalizacija eksternih troškova, itd.).

2. Na osnovi anketa u Ljubljani i obalnom području, možemo zaključiti da u Sloveniji danas najmanje 45% stanovnika nema vozačke dozvole. Ocjenjujemo, da će 2020. godine samo još 30-35% stanovnika Slovenije biti bez vozačke dozvole. Tako ćemo se približiti omjerima koji vrijede u razvijenijem svijetu. To znači da će u budućnosti više ljudi imati mogućnost, da se u osobnom automobilu voze kao vozači.

3. Na osnovi podataka iz posljednjih anketa po kućanstvima, možemo ocijeniti, da se u Sloveniji izvrše oko 2,2 putovanja dnevno na stanovnika odnosno 1,4 putovanja - isključimo li putovanja pješice ili biciklom. Dakle, u Sloveniji se danas odvija oko 4.400.000 svih putovanja dnevno, odnosno oko 2.800.000 putovanja - isključimo li pješake i bicikliste. 45% tih vožnji je gradskih a 55% - međugradskih. Znači, osobnim automobilima i javnim prometom među gradovima odnosno naseljima, odvija se oko 1.540.000 putovanja dnevno.

Uzmemo li u obzir, da se 25% putovanja odvija javnim prometom, dobijemo 385.000 putovanja dnevno međugradskim (međuregionalnim) javnim prometom. Navedena ocijena odgovara navedenim statističkim podacima.

4. U budućnosti će se mobilnost u R Sloveniji približiti onoj u razvijenijim zemljama. Ocjenjujemo, da će mobilnost slovenskih državljana za 20 godina biti približno 20% veća od današnje. Tada će svaki stanovnik Slovenije prosječno putovati oko 1,7 dnevno, bez pješaka i biciklista. To zajedno iznosi oko 3.400.000 svih putovanja dnevno (bez pješaka i biciklista). Uzmemo li u obzir, da će udio međugradskih putovanja odnosno putovanja među naseljima biti jednak današnjem, dobijemo 1.870.000 putovanja osobnim autom i javnim prometom dnevno. Udio putovanja javnim prometom ovisi o modal splitu odnosno o budućoj realnoj prometnoj politici. Ocjenjuje se, da bi bez odgovarajućih mjera prometne politike u R Sloveniji, taj omjer iznosio 85% : 15% u korist osobnog automobila. To je daleko od preporučljivog odnosno uravnoteženog omjera glede korištenja prometnih sredstava, koji iznosi 65% : 35%, naravno ukorist osobnog automobila [(15):79].

5. Ukoliko se sadašnji trend razvoja nastavi, količina putnika u međugradskom javnom prometu još će se smanjiti i pasti ispod 300.000 putnika dnevno. U tom slučaju, javnim prometom odvijat će se samo školske vožnje (oko 60%) i ponešto vožnji na posao (oko 30%) za one koji neće imati drugih mogućnosti prijevoza. S ostalim namjerama odvijat će se samo još kakvih 10% svih putovanja javnim prometom. U tom slučaju će se obistiniti scenarij koji znači apsolutnu dominaciju osobnog automobila.

Pri uravnoteženom razvoju, koji približno odgovara sadašnjem švicarskom modal splitu, količina međugradskih putovanja javnim prometom bi se skoro udvostručila i iznosila oko 650.000 putovanja dnevno. Ocjenjujemo, da bi u tom slučaju dominirale vožnje na posao (oko 55%), školskih vožnji bi bilo oko 30% a 15% putovanja odvijalo bi se s drugom namjerom. Ostvarivanje tog scenarija moguće je samo radikalnim mijenjanjem dosadašnje prometne politike.

4. Troškovi i cijene putovanja na području putničkog prometa

Već smo u drugom poglavlju ovog članka napomenuli da, uzmemo li obzir psihološko zadovoljstvo koje nam nudi pojedina vrsta prijevoza, javni promet ne može biti supstitut osobnog prometa jer prema svim odlučujućim kriterijima za izbor prometnog sredstva, osobni prijevoz ima prednost pred javnim. Jedinu iznimku predstavljaju troškovi putovanja koji mogu a i ne moraju biti niži nego u osobnom prometu. U ovom poglavlju želimo nešto detaljnije razmotriti te odnose.

Analizom troškova i cijena putovanja na području putničkog prometa bavili su se početkom i sredinom 70-ih godina prošlog stoljeća, prije svega u Njemačkoj [(1), (2), (3), (8)]. Pri tom su pokušali ustanoviti kakvi su stvarni tj. narodno gospodarski

troškovi putovanja tj. upotrebe pojedine vrste transportnog sredstva te kolika je elastičnost potražnje za prijevozom javnim prevoznim sredstvima s obzirom na njihovu cijenu. U nekadašnjim socijalističkim državama, troškovima i cijenama putovanja na području putničkog prometa nije nikada posvećena posebna pažnja ako već problem bio je razmatran snaglašenom političkom konotacijom (briga za blagodatni radnog čovjeka) a zaključci poduprti demagoškim a ne stručnim argumentima. Isto nažalost, u velikoj mjeri vrijedi i za Republiku Sloveniju. Zbog toga smo - prijesvega, da bi prekinuli dosadašnju praksu apriornih i neprovjerenih tvrdnji - pokušali u istraživačkom projektu „Istraživanje mogućih načina financiranja međugradskog javnog putničkog prometa“ [15] ustanoviti, koliki su stvarni troškovi putovanja i u kakvom su međusobnom odnosu troškovi putovanja osobnim automobilom te javnim prijevoznim sredstvima. U nastavku smo saželi rezultate izvršenih analiza.

4.1 Troškovi i cijene putovanja na području međukrajevnog javnog putničkog prometa

Prema podacima reprezentativnog avtobusnog prijevoznika u RS, u travnju 1999 godine je struktura troškova na prevoženi kilometar slijedeća

TABLICA 1: Struktura troškovne cijene prijevoznika na području međukrajevnog avtobusnog prometa u Sloveniji (travanj 1999):

Vrsta troška /element cijene/	V Dem/km	u %
materialni troškovi	0,50	28,8
(troškovi goriva)	(0,31)	(17,7)
amortizacija	0,23	13,2
troškovi rada	0,45	25,1
upravni troškovi	0,31	17,4
ostali troškovi	0,28	15,5
Ukupno /troškovna cijena/	1,77	100,0

(Pri upotrebi podataka iz tablice, treba poštivati činjenicu, da su dobiveni na osnovi prosječnog stanja koji vrijedi u Sloveniji glede na vrstu i veličinu avtobusa, karakteristike reljefa, kvalitetu gornjeg sloja cesta te značajke samog prometnog toka).

Slijedeća tablica prikazuje cijene pojedinačne vozne karte avtobusnog prometa i broj prodanih vozničkih karata potreban za 100% pokriće troškova s prihodima.

TABLICA 2: Cijene i broj putnika potreban za 100% pokriće troškova linije (travanj 1999).

Dužina linije v km	Cijena karte (u DEM)	Troškovi linije (u DEM)	Potrebna broj prodanih karata [3 : 2]	Potrebna % popunjenost autobusa [100%=50]
1	2	3	4	5
16 -20	3,63	35,40	10	20%
26 -30	4,84	53,10	11	22%
46 -50	7,75	88,50	11	22%
71 -75	11,14	123,75	12	24%
146 -150	10,34	265,50	13	26%

Podaci iz prijašne tablice imaju više nego ilustrativno vrijednost, jer smo podatke o vlastitoj cijeni na prevoženi (ne za putnički) kilometar, dobili neposredno od reprezentativnog avtobusnog prijevoznika a cijene voznih karata bile su objavljene u javnosti. Podaci u zadnjoj koloni TABLICE 2 negiraju dokazano (iako nikad dokraja provjereno) uvjerenje, da javni promet posluje s gubitkom, jer autobusi voze „poluprazni“. Podaci u zadnjoj koloni naime dokazuju skoro suprotno: pri valjanim cijenama voznih karata i troškovima na prevoženi kilometar pojedine avtobusne linije koje bitno ne odstupaju od prosječnih, bile bi troškovno u cijelosti pokrite već pri 25% popunjenosti avtobusa. Prema podacima reprezentativnog avtobusnog prijevoznika, prihod od prodanih voznih karata nedostize vlastitu cijenu u visini od 1,77 DM, nego tek kot 1,75 DM na prevoženi kilometar, znači za 1,3% manje [(15): 69]. To bi istovremeno značilo, da su slovenski prijevoznici u prosijeku (!), na svaki prevoženi kilometar, ostvarili gubitak u vrijednosti od 2 Pf. U istaživačkom projektu ta navođenja nismo posebno provjeravali.

4.2 Troškovi putovanja osobnim automobilima

Troškovi putovanja osobnim automobilima su za slovenske omjere cijena u 1998 godini, posebno analizirani u magistrskom radu: „Model izbora vrste prometnoga sredstva“ [(11)]. Iz tog rada iznosimo samo sažetak globalne strukture troškova osobnih automobila različitih kubatura motora na prevoženi kilometar.

TABLICA 3: Struktura troškova upotrebe osobnog automobila u R Sloveniji 1998 godine (u DM/KM).

Razred automobila v ccm	Fiksni troškovi %	Variabilni troškovi					Ukupni troškovi %	
		Ukupno %	Od toga za gorivo %					
900-1350	0,12	48	0,13	52	(0,09)	(36)	0,25	100
1351-1800	0,18	56	0,14	44	(0,10)	(31)	0,32	100
1801-2500	0,30	64	0,17	36	(0,12)	(26)	0,47	100
2501-3150	0,46	70	0,20	30	(0,14)	(21)	0,66	100

U prethodnoj tablici su među fiksne troškove uključeni: troškovi amortizacije, troškovi osiguranja, cestovne takse te troškovi registracije vozila. Među varijabilne troškove ubrojani su: troškovi pogonskog goriva, troškovi cestarina te troškovi tekućeg i investicijskog održavanja vozila.

Iz TABLICE 3 može se razabrati, da pri troškovima putovanja osobnim automobilima (osim pri najnižem razredu), fiksni troškovi imaju veći udio, koji raste s kubaturom motora. Ta činjenica već sama po sebi dodatno motivira vlasnike osobnih automobila, da kupljeno vozilo i upotrebljavaju. Iako u rukama nikad nisu imali udžbenik iz ekonomije, vlasnici osobnih automobila vrlo dobro znaju, da je najskuplji automobil onaj koji se ne koristi.

TABLICA 4 pokazuje jednogodišnje iznose fiksnih troškova u R Sloveniji za pojedini razred osobnih automobila prema cijenama iz ožujka 1998. [(11):51].

TABLICA 4: Jednogodišnji iznos fiksnih troškova osobnih automobila

Razred automobila u ccm	Fiksni troškovi u DEM
900 - 1350	1.970
1351 - 1800	2.940
1801 - 2500	5.010
2501 - 3150	7.650

4.3 Usporedba troškova putovanja osobnim avtomobilima i javnim prijevoznim sredstvima

U prethodnim poglavjima prikazali smo neposredne troškove na prevoženi kilometer, posebno za osobne avtomobile i za javna prijevozna sredstva (autobuse). Pri troškovima putovanja u međugradskom prometu, pored neposrednih troškova (cijena) na prevoženi kilometer, pri upotrebi osobnog avtomobila treba uzimati u obzir još najmanje troškove parkiranja, a pri upotrebi javnih prijevoznih sredstava (zbog izjednačavanja nivoa usluga) još troškove gradskog prijevoza taksijem. Za potrebe istraživačkog projekta: Istraživanje mogućih načina financiranja međugradskog javnog putničkog prometa, analizirali smo troškove putovanja na tri najferkventnije linije u R Sloveniji: Ljubljana-Maribor (poslovna putovanja), Ljubljana-Kranj (dnevni migranti), Ljubljana-Bled (turistička putovanja). Na osnovi analize mogu se sažeti slijedeće sumarni zaključci. [(15):56]:

1. Pri ukupnim troškovima putovanja osobnim avtomobilima, troškovi parkiranja imaju važniju ulogu samo pri udaljenostima do 50 km, zato bi dosljedno izračunavanje i naplaćivanje parkirnine destimuliralo upotrebu osobnog avtomobila samo kod dnevnih migranata. Na ostale vrste putovanja osobnim avtomobilima najvjerovatnije ne bi značajnije uljecalo.
2. Ako pri putovanjima javnim prijevoznim sredstvima uzimamo u obzir i troškove prijevoze taksijem a pri osobnim avtomobilima i troškove parkiranja, troškovi na broj putnika praktično se izjednače - pri dugim udaljenostima već kod 2 putnika u osobnom avtomobilu; pri kratkim udaljenostima nema razlike između javnih prijevoznih sredstava i osobnog avtomobila niti ako je vozač sam u osobnom avtomobilu.
3. Ako pri prijevozima javnim prijevoznim sredstvima uzimamo u obzir samo cijenu vozne karte a pri osobnim avtomobilima i troškove parkiranja - troškovi na duge i kratke udaljenosti na broj putnika izjednači se već ako se u osobnom avtomobilu voze 3 osobe.
4. Sve dotle dok će se dnevni migranti koji se voze u Ljubljani i druga veća mjesta, u tim mjestima moći parkirati bilo gdje i besplatno, cijena prijevoza javnim prijevoznim sredstvima neće imati nikakav utjecaj na mogući drugačiji odabir prijevoznog sredstva. Postojeći omjeri cijena jednostavno daju prednost upotrebi osobnog avtomobila sa čime se treba što prije pomiriti.

Donje tabele prikazuju indeksne omjere troškova putovanja na razmatranim linijama:

1. MARIBOR – LJUBLJANA

Priievozno sredstvo		Indeks	Indeks
vlak + taksi		100	
samo vlak			100
OV	1 os.	178	289
	2 os.	89	144
	3 os.	60	96

2. KRANJ -LJUBLJANA

Priievozno sredstvo		Indeks	Indeks
avtobus + taksi		100	
samo avtobus			100
OV	1 os.	102	346
	2 os.	51	172
	3 os.	34	115

3. BLED –LJUBLJANA

Priievozno sredstvo		Indeks
avtobus		100
OV	1 os.	270
	2 os.	135
	3 os.	90

5. Internalizacija eksternih troškova kao mjera prometne politike na području putničkog prometa

Internalizacija eksternih troškova, to je prebacivanje neposrednih i posrednih troškova na njihovog uzročnika, je prilično stara stručna (i politička) tema iako smo ju do sada proučavali i razmatrali i pod drugim imenima: »društveni troškovi«, »social cost«, »urzočnik plaća«, »polutant pay principle«, itd. Internalizacija eksternih troškova mišljeno je prije svega kao mjera politike za zaštitu okoline [5], a pošto je zaštita okoline uz protočnost i prometnu sigurnost i temeljni cilj praktički svake prometne politike, zauzima ovaj instrumenat važno mjesto i na tom području [17].

S problemom eksternih troškova na području putničkog prometa su se prvom polovicom sedamdesetih godina bavili prije svega u (tadašnjoj) SR Njemačko] [(1), (2), (3), (8)] iako ne (još) pod geslom zaštite okoline. Zato su te analize bile ne samo stručno korektne, nego i racionalno smirene te bez ikakvog političkog naboja. Na osnovi izvedenih analiza moglo se zaključiti, da osobni automobil u usporedbi s autobusom odnosno omnibusom treba [(1), (8)]:

- 16 puta veću površinu na prevezenog putnika,
- 4,5 puta više pogonskog goriva na prevezenog putnika i da
- 4,5 puta više zagađuje zrak od autobusa ili omnibusa (naravno mjereno na prevožen putnički kilometar)

Pored nabrojanih, postoje i druge vrste eksternih troškova koje, u usporedbi s autobusom, uzrokuje osobni automobil: buka, nesreće, štetne posljedice na fasadama objekata, i sl.

U prvoj polovici sedamdesetih godina su neki autori iz SR Njemačke iznijeli prvu ocjenu eksternih troškova, koje uzrokuju osobni automobili. Rezultat je bio sljedeći: [(1):186] pored neposrednih troškova na prevoženi km, koji su 1973 godine u SR Njemačkoj iznosili 0,47 DM, osobni automobil tijekom vožnje uzrokuje dodatne (eksterne) troškove u visini 0,15 DM, što predstavlja (dodatnih) 32% neposrednih troškova.

U današnjim uvjetima navedeni podaci imaju tek ilustrativnu vrijednost i u slučaju da govorimo samo o [%]. Automobilska i petrokemijska industrija su naime u posljednjem desetljeću doživjele razvoj kojeg početkom sedamdesetih godina nismo mogli niti naslutiti (mislimo na konstrukciju i izgled vozila, kubaturu i snagu motora, upotreba goriva te sastav pogonskog goriva i ispušnih plinova [21]).

U svezi s time, možemo ustanoviti činjenicu, da se automobilska industrija već unaprijed pobrinula, da štetni utjecaji i s njima povezani eksterni troškovi osobnih automobila, budu što manji. Na to ju, pored međunarodnih standarda, prisiljava i globalizacija tržišta osobnih automobila.

Parkiranje osobnih automobila je jedino područje koje, u usporedbi s 1975. godinom, nije doživjelo praktično nikakve promjene. To se ne odnosi na posredne, nego u prvom redu na neposredne troškove koji se mogu precizno okvantificirati kao renta za upotrebu zemljišta (prostora za parkiranje), odnosno kao najamnina za upotrebu prostora primjerice garaža. Iako u toj priči, glavni problem nisu troškovi parkiranja (interni i eksterni) na uređenim parkiralištima ili garažama nego besplatne uzurpacije površina namjenjenih za tekući promet (pločnika, trgova i dijelova kolnika) za potrebe parkiranja. S time u svezi, ocijenjuje se, da u R Sloveniji, država i lokalne zajednice na račun besplatnog parkiranja subvencioniraju putnika u osobnom automobilu sa 0,25 DM na svaki prevoženi kilometar, dok subvencije za prevoženi putnički km javnim prijevoznim sredstvima iznose samo 0.04 DM, što je 6 puta manje [(15): 75]. Ali, ponovimo još jednom: troškove parkiranja ubrajamo u direktne troškove a dosljedno naplaćivanje parkirališta ulazi u područje inkaso službe a ne k mjera ma internalizacije eksternih troškova.

Kao sažetak: Ako već, onda internalizacija eksternih troškova ima utjecaj na izbor prometnog sredstva i prometnog koridora na području prometa robe. Na području putničkog prometa te mjere najvjerojatnije neće imati nikakav utjecaj. Ne samo psihološko zadovoljstvo nego i udio fiksnih troškova u cijeni putovanja, će sam po sebi stimulirati putovanje osobnim automobilima bez obzira na to, kakvim će iznosom država, u imenu internalizacije eksternih troškova, povećati udio varijabilnih troškova putovanja. (Pri tome, naravno pretpostavljamo, da će iznos eksternih troškova kojeg obveznik treba platiti, ovisiti o opterećenosti okoline a ne o materijalnim mogućnostima vlasnika automobila).

5. Zaključak

U poledu korištenja prirodnih resursa te ugrožavanja okoline, javni putnički promet mnogo više nego osobni automobil ispunjava kriterije i ciljeve, supsumirane pod pojmom održivi razvoj. Osim toga su javni i osobni promet, teoretsko gledano i poštujući samo njihove fizičke osobine, također supstituti. Otuda i nastojanja pojedinih država i međunarodne zajednice, da bi sadašnji omjer 85% : 15% ukorist osobnog prometa snizili na prihvatljivih 65% : 35%. U članku smo posebno analizirali troškove sa vidika upotrebe pojedinog prometnog sredstva i došli do zaključka, da sadašji omjeri cijena jednostavno stimuliraju upotrebu osobnog automobila te da moguće uvođenje mjera internalizacije eksternih troškova tu činjenicu nimalo neće promijeniti. Između ostalog i zato, što je epohalni napredak na području same automobilske industrije usmerjen na proizvodnju vozila koja ne štete zdravlju i okolini. Uslijed tako kvalitativnog razvoja na području automobilske industrije te zbog globalizacije tržišta, potrebna je odgovarajuća promjena i pri izboru mjera prometne politike. Javni promet ne može biti supstitut osobnog prometa. Određenije rečeno: u međugradskom prometu, osobni automobil realno nema alternative a u gradskom prometu samo kod udaljenosti do 2,5 km. Kreatori prometne politike, shvaćaju li ozbiljno održivi razvoj: morat će dosadašnje uvjerenje o tome, da javni i osobni prevoz mogu biti supstituti, što prije zamijeniti spoznajom, da javni i osobni prijevoz trebaju biti komplementarni oblici putničkog prometa, koji se međusobno dopunjuju.

Literatura

1. D. Apel, Kraftverkehr und Umweltqualität von Stadtstrassen, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1973
2. H. Baum, Grundlagen einer Preisabgabepolitik für die Städtische Verkehrsinfrastruktur, Handelsblatt GmbH, Düsseldorf, 1972
3. B. Bellinger, Zur Preisabrechnung für Staatliche Abgeltungsleistungen im ÖPNV, Duckner und Humboldt, Berlin, 1972
4. BVG Geschäftsbericht 1991, Berlin Verkehrs-Betriebe, Berlin, 1991
5. S. Drobne, M. Bogataj, Vidiki internalizacije eksternih stroškov in politike varstva okolja v input - output modelih, SOR 93, Ljubljana, 1993, str. 179-191
6. P. Faller und D. Witt, Dienstprinzip und Erwerbsprinzip - Fragen der Grundorientierung in Verkehr und öffentlichen Wirtschaft, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Bd 128, 1991, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 183-299
7. T. Guzelj, Javni promet kot ključni element prometne politike, 3. slovenski kongres o cestah in prometu, Zbornik referatov, Bled, 1996
8. P. Jäger, Soziale Nutzen - Soziale Kosten im öffentlichen Personennahverkehr, Alba Buchverlag, Düsseldorf, 1975
9. B. Kovač, Poglavlja iz ekonomike okolja, zapiski predavanj, UL Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1998
10. MVV Report 91, Münchner Verkehrs - und Tarifverbund GmbH, München, 1991
11. M. PREGL, Model izbire vrste prometnega sredstva, magistrska naloga, UL Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Ljubljana, 1998
12. A. Rakar, Mestni potniški promet in varstvo okolja, 2. jugoslovanski simpozij, Alternative družbenega razvoja in problematika okolja, Maribor, 14.-15. 10. 1987, zbornik referatov, 13 str.
13. A. Rakar, Privatizacija i deregulacija javnog gradskog prometa, Suvremeni promet, 3/1994, str. 87-89
14. A. Rakar, Deregulacija i liberalizacija prometne djelatnosti i njihov utjecaj na organizaciju javnog putničkog prometa, Suvremeni promet, 1-2/1997, str. 267-273
15. A. Rakar, et al, Raziskava o možnih načinih financiranja medmestnega javnega potniškega prometa, UL FGG, Inštitut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1999
16. Raziskava potovalnih zakonitosti v Ljubljani, PNZ, Ljubljana, avgust 1994
17. Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije, Poročevalec, št. 6, Ljubljana, 1998
18. The External Costs of the Motor Vehicle, OICA, Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles, Köln, 1995

19. Vzpostavitev optimalnega javnega avtobusnega prometa v Republiki Sloveniji, Omega consult, Ljubljana in Gradbena fakulteta, Maribor, Ljubljana - MPZ, 1997
20. Zasnova prometnega sistema na obalnem območju, anketa po gospodinjstvih, PNZ Ljubljana, 1995

Beleške

21. Strokovni posvet: Neue Wege zum Klimaschutz, Hannover, 19-21. 11. 1998, interne zabeleške predavanj in razprav



2. Komunalna infrastruktura - vrednotenje in evidence

2. Public infrastructure - valuation and records

- *Metode valorizacije komunalnih fondova*
- *Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN: primer mesta Maribor*
- *Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računalniško obsedenostjo*
- *Kataster gospodarske javne infrastukture: nov naziv, stara miselnost, dodatni problemi*
- *Zaščita in ohranjanje vrednosti gospodarske javne infrastrukture*
- *Desinvestiranje na področju komunalne infrastrukture kot državni razvojni problem*

Komunalna infrastruktura predstavlja del premoženja lokalnih skupnosti in lokalne skupnosti morajo z njimi (kot z vsem ostalim) ravnati v smislu dobrega gospodarja. Za sprejemanje ustreznih odločitev v zvezi z gospodarjenjem pa so potrebne kvalitetne tehnične in poslovne evidence. To je temeljno vodilo in paradigma vseh prispevkov tega poglavja.

Dva izbrana prispevka prikazujeta možnost uporabe (takrat še analognih) podatkov grafičnega prikaza komunalnih naprav za potrebe vrednotenja, t.j. določanje vrednosti in gostote vrednosti komunalne infrastrukture. Metodološke osnove, ki se trenutno uporabljajo za določanje skupnih stroškov pri obračunavanju komunalnega prispevka, so bile razvite že pred tridesetimi leti, le da takrat za druge namene.

Druga dva prispevka sta problemsko naravnana. Izhajata iz ugotovitve, da doslej še nikoli niso bile uradno izkazane potrebe po podatkih katastra komunalnih naprav in da je bil razvoj te evidence pogojen izključno s stanjem v geodetski stroki in službi. Ta pa se je ukvarjala izključno z vprašanjem kako (zaradi pritiska tehnološkega razvoja), ne pa tudi zakaj.

Ali bo sedanji sistem katastrov gospodarske javne infrastrukture upravičil svoj obstoj s sistemom »poklični preden koplješ«, ostaja odprto vprašanje. O tej možnosti govori tudi zadnji prispevek tega poglavja.

Metode valorizacije komunalnih fondova

Valorisation methods for utility funds

Vir: Rakar, Albin. Metode valorizacije komunalnih fondova. Stambena komunal. privreda, 1982, št. 11-12, str. 37-44. [COBISS.SI-ID 391265]

I. Postavljanje problema

Gradovi, gradska naselja i veće urbane aglomeracije sve više gube svoje nekadašnje funkcije i zbog svojih aglomeracionih i produkcionih prednosti postaju sve više mjesto ostvarivanja pretežnog dijela nacionalnog bruto proizvoda i dohotka. Zbog komparativnih prednosti koje gradovi nude, oni su bili barem dosad velik magnet za investiciona ulaganja svih vrsta, tj. u proizvodne i neproizvodne fondove. Tako se prema procjeni čak 50 do 80% svih investicionih ulaganja realiziralo na području gradova i gradskih naselja. Logična posljedica takve prostorne distribucije investicionih ulaganja je da se razmjerno pretežni dio ekonomskog života jedne zemlje odvija na relativno malom prostoru gradskih naselja i gradova.¹ Intenzivna društvena ulaganja na području gradova i gradskih naselja stvaraju ove kao vrlo kompliciran i kompleksan realitet. Ovo se na poseban način odnosi i na gradsko zemljište, koje se time pretvara u ekonomsko dobro specifičnog oblika i značaja, što uvjetuje i specifičan tretman za gazdovanje istim. Kao gazdovanje podrazumijevamo u tom smislu čitav kompleks aktivnosti i to: pribavljanje, opremanje, davanje uređenog zemljišta na korištenje, korištenje istog te zahvaćanje protuvrijednosti i pogodnosti iz uvjeta korištenja opremljenog građevinskog zemljišta.

Investiciona ulaganja u komunalnu i saobraćajnu infrastrukturu predstavljaju po pravilu također dio ulaganja u gradove i naselja, jer komunalne djelatnosti, već prema definiciji, reproduciraju temeljne materijalne uvjete života u urbanim sredinama. Vezanost komunalnih djelatnosti i komunalne infrastrukture na naselje jedna je od njihovih temeljnih karakteristika. Ulaganja investicionih sredstava u komunalnu infrastrukturu imaju višestruki značaj.

- 1.) Ulaganjem sredstava u komunalnu infrastrukturu građevinsko zemljište prelazi iz terre-matiere u terre capital.
- 2.) Komunalna infrastruktura povećava vrijednost i upotrebnu vrijednost građevinskog zemljišta i time postaje pritezan faktor za investiciona ulaganja u ostale djelatnosti (stanovanja, trgovina, društvene djelatnosti i sl.).
- 3.) Komunalno opremljeno zemljište ima velik utjecaj na ostvarivanje materijalne koristi, koja se pojavljuje u formi gradske rente.²

Opseg i vrijednost komunalne infrastrukture postaje razvojem urbanizacije i širenjem gradova sve veća tako da i komunalni fiksni fondovi predstavljaju sve veći dio nacionalnog bogatstva. Na žalost, o komunalnim fiksnim fondovima nemamo kompletne evidencije. Točnije rečeno: o komunalnim fiksnim fondovima nemamo gotovo nikakve seriozne evidencije, što nam praktički onemogućava ostvarivanje normalnog reproduktionog ciklusa u ovoj oblasti; tako na području jednostavne kao i na području proširene reprodukcije. Smatramo, da je baš u toj činjenici tražiti odgovor, zašto je ova oblast tako siromašna kakva jeste, jer mi zapravo ne znamo ni kako ni čime da gazdujemo na tom području.

¹ U SR Sloveniji se npr. čak 86% sveukupnog društvenog proizvoda realizira na samo 6% teritorije republike, tj. na teritoriji gradova i gradskih naselja.

² Vidi detaljnije referat prof. dr. Klemenčiča, glava 4: Uticaj komunalno opremljenog zemljišta na gradsku rentu i dokumentacija za zahvaćanje ove rente.

Nepotpuna (ili bolje nikakva) evidencija o opsegu i vrijednosti te prostornoj distribuciji komunalnih fiksnih fondova ima za posljedicu niz devijantnih pojava u oblasti komunalne privrede i gazdovanja građevinskim zemljištem.³

Ovu činjenicu prihvatila je kao vrlo značajnu i komisija saveznih društvenih savjeta za dugoročni program ekonomske stabilizacije stambene i komunalne privrede i zaključila da „nekompletna tehnička evidencija odnosno inventarizacija stambenog i komunalnih fondova ne omogućava njihovu valorizaciju, a time i njihovu potpuniju i realniju amortizaciju. To otežava i razgraničavanje bruto i neto investicija i utvrđivanje kretanja fondova u ovim oblastima.“⁴

Na osnovi toga Dugoročni program ekonomske stabilizacije stambene i komunalne privrede navodi kao jedan cilj da „je potrebno poboljšati uvjete i mogućnosti gazdovanja stambenim i komunalnim fondovima oslanjajući se na katastar zgrada i katastar komunalnih instalacija i uređaja i provoditi potpunu inventarizaciju i valorizaciju stambenih i komunalnih fondova i time ostvariti realnu osnovicu za njihovu cjelovitu amortizaciju.“⁵ Isti dokument dalje navodi kao potrebnu promjenu u razvojnoj politici i zahtjev da treba „ažurno voditi katastar komunalnih instalacija i uređaja i katastar zgrada, koji treba da pružaju tehničku evidenciju i mogućnost valorizacije tih uređaja odnosno objekata.“⁶ i kao neposredne zadatke:

- pripremanje i postepeno zavođenje katastra zgrada i
- poboljšanje katastra komunalnih uređaja⁷

Smatramo, da su ciljevi i mjere u obliku inventarizacije i valorizacije komunalnih fiksnih fondova u spomenutom dokumentu eksplicitno i jasno formulirani. Nalog nauke i struke je da i spomenute mjere i ciljeve to brže i uspješnije provodi i realizira. U tom smislu želi dati svoj prilog i ovaj rad.

2. Pregled mogućih metoda valorizacije komunalnih fondova

Komunalna infrastruktura predstavlja dio fiksnih fondova cjelokupne narodne privrede. Tako bi procjenu vrijednosti komunalnih fondova mogli, po pravilu, izvršiti istim metodama kao procjenu ostalih fiksnih fondova. Za procjenu vrijednosti fiksnih fondova u vremenskim nizovima postoje u osnovi dvije metode i to:

- metoda valorizacije na osnovi inventarizacije fiksnih fondova direktnim procjenama na bazi potpunih popisa ili reprezentativnih uzoraka i
- metoda kumuliranja investicija na neko inventarno stanje fiksnih fondova za više gradiva unaprijed ili unazad.⁸

Pogledajmo, dakle, koliko se mogu spomenute metode primijeniti i na području valorizacije fiksnih fondova u komunalnoj oblasti.

2.1 Metoda kumuliranja investicija na neko inventurno stanje

Ovu metodu je kao prvi postavio i razvio američki ekonomist dr. Raymond Goldsmith pod nazivom „Metoda neprekidne inventarizacije“. Na temelju te metode konstruirao je dugoročne nizove rasta bogatstva SAD.⁹ Sličnu metodu je u stvari upotrijebio i prof. dr. Vinski kod prve procjene rasta fiksnih fondova po jugoslavenskim republikama.¹⁰

3 Vidi detaljnije referat prof. dr. Klemenčića, glava 4) i 5).

4 Dokumenti komisije saveznih društvenih saveta za probleme ekonomske stabilizacije, Centar za radničko samoupravljanje, Beograd, 1982, str. 124.

5 Ibidem, str. 134.

6 Ibidem, str. 128.

7 Ibidem, str. 132.

8 Ivo Vinski, Procjena rasta fiksnih fondova po jugoslavenskim republikama od 1946 do 1960, Ekonomski institut Zagreb, 1965, str. 9.

9 Ibidem, str. 90.

10 Vidi: Ivo Vinski, citirani rad.

Spomenuta metoda služi, dakle, prvenstveno za makroekonomske svrhe procenjivanja nacionalnog bogatstva. Treba ipak istaći da možemo ovu metodu pod određenim uvjetima primijeniti i za manje teritorijalne i ekonomske jedinice, znači i za područja općina i gradova.

Na području komunalne privrede ova se metoda može uvjetno upotrijebiti za valorizaciju onog dijela komunalnih fiksnih fondova kojim gazduju komunalne radne organizacije.

Da bi komunalne radne organizacije mogle ovu metodu upotrijebiti, trebaju raspolagati ažurnim i tako razrađenim knjigovodstvom, da se na osnovi njega može razraditi model investiranja i kumuliranja fiksnih fondova.¹¹ Praktično to znači, da bi morale komunalne radne organizacije raspolagati sljedećim podacima:

- inventurnim stanjem vrijednosti komunalnih fondova na kraju određene godine (na osnovi totalnog popisa i valorizacije),
- podacima o dinamici i strukturi investicija, i to za:
 - bruto investicije (BI)
 - nove investicije (NoI)
 - zamjenu (Z)
 - amortizaciju (A)
 - neto investicije (NI)

Model kumuliranja fiksnih fondova ima ukratko sljedeći formalni izraz:¹²

$$FF = \sum_1^t Nol$$

$$FF_N = \sum_1^t NI$$

$$Nol = BI - Z$$

$$NI = BI - A$$

Simboli znače:

FF - bruto vrijednost fiksnih fondova

FF_N - neto vrijednost fiksnih fondova

t - broj godina investiranja i akumulacije

BI - bruto investicije

NOI - nove investicije

NI - neto investicije

A - amortizacija

Z - zamjena istrošenih fiksnih fondova

I u slučaju, da raspoložemo svim podacima koje smo prethodno naveli, postoje određena ograničenja mogućnosti primjene ove metode. Komunalne radne organizacije gazduju naime samo dijelom komunalnih fondova, po pravilu novijeg datuma i u većim gradovima, dok je pretežni dio starijeg fonda na rubu ili izvan gradova u upravljanju mjesnih zajednica ili njima jednostavno nitko ne upravlja.¹³ Isto važi i za evidenciju o investicijama od kojih samo dio realiziraju komunalne radne organizacije, dok ostale realiziraju druge radne organizacije, mjesne zajednice, radne brigade i sl.

11 Vidi: Mijo Sekulić I Dragomir Vojnić, Uvod u analizu i planiranje investicija, Informator, Zagreb, 1980 str. 45-139.

12 Vidi detaljnije: Mijo Sekulić I Dragomir Vojnić, citirani rad, str. 45-139.

13 U SR Sloveniji je pr. samo 640% vodovodnih instalacija i uređaja u upravljanju radnih organizacija, dok čak s 36% tih uređaja upravljaju mjesne zajednice.

Sve u svemu, ova metoda može se primijeniti samo za one komunalne fondove za koje postoji ekselentna knjigovodska evidencija, a takvih je razmjerno malo, pa je zbog toga i mogućnost njene primjene u komunalnoj oblasti znatno ograničena. Druga osnovna slabost ove metode leži u tome da nam ova ne daje informacije u prostornoj distribuciji komunalnih fondova na području grada ili općine, što je svakako vrlo velik nedostatak, jer su ove informacije neophodne za izdvajanje kompleksne zemljišne politike.

Ova metoda je inače prikladna za kumuliranje fiksnih fondova na području republike na osnovi statističkih podataka.¹⁴

2.2 Metode valorizacije na osnovi inventarizacije

2.2.1 Metode izbora tipičnih prostornih jedinica - model naselja

Zbog oskudice ekselentnih knjigovodskih podataka o stanju i prostornoj distribuciji komunalnih fondova, pojedini autori su željeli do ovih podataka doći razvijajući posebne statističke metode. Prvi pokušaji u tom smislu opredijelili su se prvenstveno na detaljnu analizu komunalne opremljenosti određenih tipičnih prostornih jedinica, tzv. model naselja sa ciljem da se kvantificiraju određeni parametri fizičkog i ekonomskog značaja, (gustoća naseljenosti, gustoća izgrađenosti, gustoća komunalne mreže, troškovi opremanja na jedinicu bruto građevinskog zemljišta i korisne stambene površine, i sl.).

Na tom području imamo u Jugoslaviji nekoliko vrlo značajnih i zapaženih radova.¹⁵

Rezultate tih radova možemo upotrijebiti i za valorizaciju komunalnih fondova određenih širih područja, ali su ograničenja ipak vrlo velika. Osnovni nedostatak spomenutih radova je premali broj promatranih jedinica, što zbog relativno velikog stupnja rizika (u statističkom smislu) praktično onemogućava ekstrapolaciju parametra na području čitavog jednog grada ili čak na sve gradove jedne republike. Prema značaju i karakteristikama promatranih jedinica (usmjerena gradnja), ekstrapolacija određenih parametara uvjetno je moguća samo za nova (!) stambena naselja u promatranim gradovima, nikako međutim za stare gradske jezgre i za ostale gradove u republici.

2.2.2 Metoda valorizacije na osnovi podataka katastra komunalnih instalacija i uređenja

Značajnu novinu unio je u oblast komunalne privrede zahtjev da se zasniva i vodi katastar komunalnih instalacija i uređenja. Ova materija je u SR Sloveniji zakonski regulirana zakonom o katastru komunalnih instalacija i uređenja godine 1968¹⁶ i 1974.¹⁷ Spomenuti zakon predviđa kao jedan od dokumenata i pregledni nacrt komunalnih vodova u mjerilu 1:5000 ili 1:10.000. Baš na osnovi podataka i sadržaja preglednog nacrta katastra komunalnih vodova Institut za komunalno gospodarstvo iz Ljubljane razvio je vlastitu metodu valorizacije na osnovi inventarizacije. Metoda je empirijski testirana na primjeru valorizacije komunalnih fondova u gradu Celje u SR Sloveniji.¹⁸

Ovom metodom dobivena je ne samo vrijednost komunalnih fondova nego i prostorna distribucija te vrijednosti, i to na čitavom području jednog grada. To je svakako značajan korak naprijed s obzirom na dosadašnje metode i njihove rezultate.

¹⁴ Ovom metodom formiran je na Institutu za komunalno gospodarstvo model investiranja i kumuliranja fiksnih fondova opskrbe pitnom vodom u SR Sloveniji za razdoblje 1969-1970. (Avtor Maruška Šubic, dipl. ing.)

Vidi: Albin Rakar, et. al., Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1981, str. 13-38.

¹⁵ Midhat Aganović, Urbana struktura stambenih naselja, „Srbija“, Beograd, 1977.

Tone Klemenčič, et. al., Urbanski stroški komunalnega opremljanja mestnega zemljišča in problem prispevka za njegovo uporabo, FAGG, - Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1970.

Tone Klemenčič, et. al., Urbanski stroški komunalnega opremljanja mestnega zemljišča, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1976.

Marjan Jelenc, et. al., Analiza stanovanjskih naselij, v: Razvoj organizacije projektiranja v gradbeništvu s pomočjo računalnika, Raziskovalna skupnost Slovenije, Ljubljana, 1977.

¹⁶ Vidi: zakon o katastru komunalnih naprav (UL SRS, At. 27-211/68).

¹⁷ Vidi: zakon o katastru komunalnih naprav (UL SRS, 9t. 26-286/74).

¹⁸ Metodu je postavila i statistički obradila mr Marija Bogataj vidi: Albin Rakar, et. al., Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1981, str. 39 - 102.

Valorizacija je izvedena na osnovi inventarizacije komunalnih fondova, pri čemu smo za primarne objekte i vodove izveli totalan popis, dok smo duljine sekundarnih vodova procijenili na osnovi sadržaja preglednih nacрта komunalnih vodova. Za procjenu duljine sekundarnih komunalnih vodova na čitavom području grada primijenjena je metoda koja je inače postavljena za potrebe stereologije.¹⁹

Sušтина ove metode leži u tome, da je moguće gustinu komunalne mreže na određenom polju dobiti putem broja intersekcija komunalne mreže i tzv. testne mreže.

Obrazac glasi:

$$L_A = \frac{\pi}{2} * \frac{I}{L_T}$$

Simboli znače:

L_A - gustoća komunalne mreže (duljina mreže na određenom polju površine A)

I — broj intersekcija

L_T - duljina testnih linija.

Kao testno polje (A) uzeta je 1/8 površine osnovnog geodetskog nacрта 1:1000. Površina testnog polja iznosi dakle 46.875 m². Na dijagramu na slijedećoj stranici prikazan je primjer intersekcija vodovodne mreže s linijama testnih polja.

Vrijednosti za gustoću pojedine komunalne mreže izražene u m⁻¹ ili m/ha, diskretizirane su u četiri razreda i to prema broju intersekcija. Tako su u prvom razredu polja bez intersekcija, drugom razredu polja od 1-4 intersekcije, trećem razredu polja od 5-8 intersekcija, četvrtom razredu polja s više od 9 intersekcija.

Ukupnu duljinu pojedine komunalne mreže (L) u pojedinom razredu dobijemo izrazom:

$$L = L_A * A$$

Simboli znade:

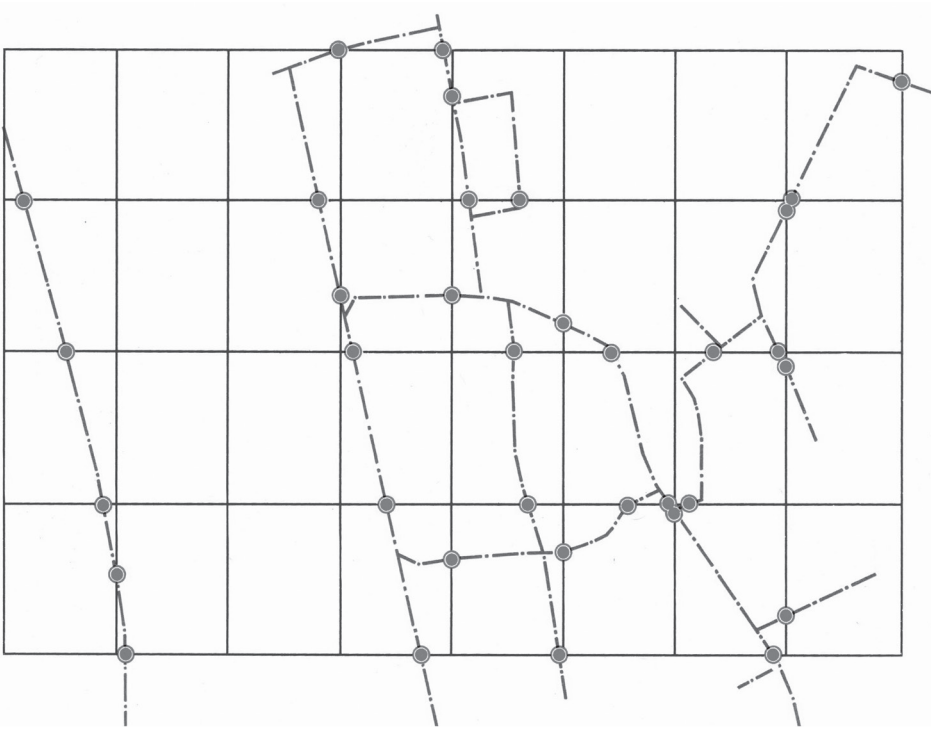
L - ukupna duljina određene komunalne mreže u pojedinom razredu (m)

L_A - gustoća komunalne mreže u tom razredu (m⁻¹)

A – površina svih polja u tom razredu (m²)

¹⁹ Vidi: Marija Bogataj, Buffonova rešitev problema igle kot izhodišče nekaterih stereoloških metod, Stereologija jugoslavica, Ljubijana, 1977, str. 15-21.

Intersekcije testnih linij z vodovodnim omrežjem



Analogan izraz vrijedi i za ukupnu duljinu određene komunalne mreže na području čitavog jednog grada time što (L) u tom slučaju predstavlja poprečnu gustoću mreže, a (A) površinu svih polja gdje se ta mreža nalazi.

Relativni otklon povjerenja za duljinu (L) iznosi za određen prag značajnosti (α):

$$e_p(\alpha) = z(\alpha) + RSE$$

gdje RSE znači relativnu standardnu grešku ocjene gustoće komunalne mreže. Na slijedećoj stranici prikazani su rezultati empiričkog testa ove metode za komunalne mreže vodovoda, kanalizacije i plinovoda u gradu Celje, i to najprije sumarno, a zatim po razredima. Kao ilustracija prikazana je zatim na posebnom dijagramu i prostorna distribucija vodovodne mreže u gradu Celje. (Analogni su dijagrami i za kanalizacionu i plinovodnu mrežu.)

Na osnovi totalnog popisa za primarne objekte i vodove te podataka o prostornoj distribuciji sekundarne mreže možemo vrlo jednostavno doći i do prostorne distribucije vrijednosti mreže za pojedine djelatnosti kao i za komunalne fondove u cjelini. Vrijednost za primarne objekte i vodove jednomjerno na sva polja, gdje određene instalacije ima, a kod sekundarne mreže uzimamo kao fizički parametar gustoću mreže na pojedinim poljima.

SUMARNI PODATKI O DOLŽINI SEKUNDARNIH MREŽ

Št. razreda	vodovod	kanalizacija	plinovod	
	skupna dolžina vodov	75.879 m	68.419 m	24.740 m
	poprečna gostota vodov na oskrbovanih območjih	62,5 m/ha	82,0 m/ha	67,7 m/ha
I.	število polj	259	335	435
	odstotek nepokritega področ.	50%	65%	85%
	poprečna gostota vodov	0	0	0
	skupna dolžina vodov	0	0	0
	poprečna dolžina vodov v polju	0	0	0
II.	število polj	133	63	40
	poprečna gostota vodov	32,9 m/ha	36,7 m/ha	38,0 m/ha
	skupna dolžina vodov	20.510 m	10.838 m	7.125 m
	poprečna dolžina vodov v polju	154 m	114 m	178 m
III.	število polj	85	60	26
	poprečna gostota vodov	75,8 m/ha	75,2 m/ha	78,7 m/ha
	skupna dolžina vodov	30.185 m	21.150 m	9.593 m
	poprečna dolžina vodov v polju	355 m	352 m	369 m
IV.	število polj	41	54	12
	poprečna gostota vodov	131 m/ha	142 m/ha	143 m/ha
	skupna dolžina vodov	25.561 m	36.020 m	8.022 m
	poprečna dolžina vodov v polju	623 m	667 m	668 m

* V karti, ki mo jo analizirali ni bilo vrisanih cca 20.000 m vodov \varnothing 20 in \varnothing 30.

Prostorna distribucija vrijednosti komunalnih fondova vodovoda, kanalizacije i plinovoda shematski je prikazana za grad Celje na slijedećem dijagramu.²⁰ (Kao osnova za valorizaciju uzete su cijene sredinom godine 1981).

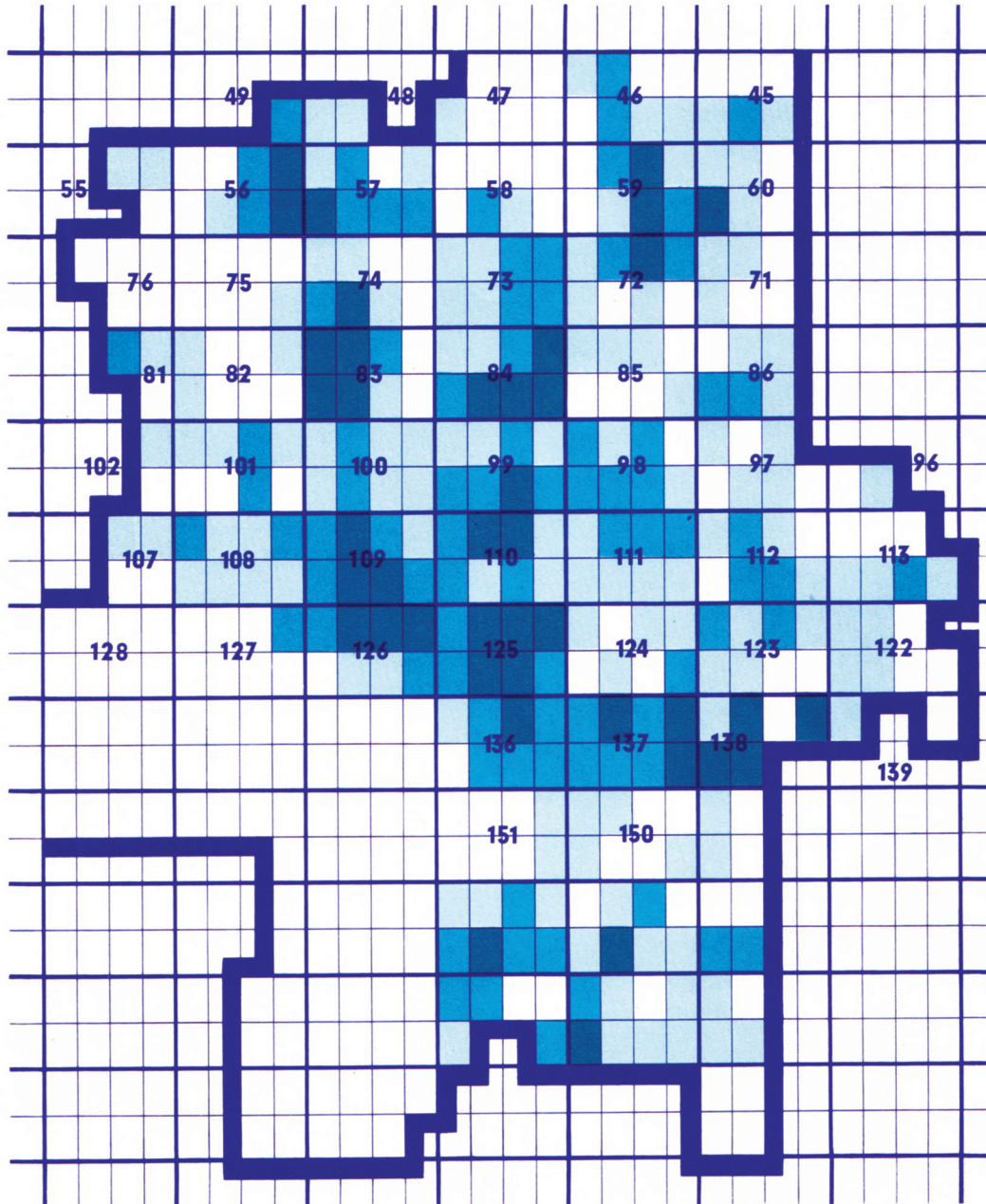
3. Zaključak

Raspolaganje potrebnim i kvalitetnim informacijama prvi je od potrebnih uvjeta da odluke o procesu privređivanja budu u skladu s ekonomskim principima. Oblast komunalne privrede ne može se više tretirati kao neku socijalnu oblast, nego samo kao dio sveukupne društvene privrede, a reprodukciju njenih fondova kao dio sveukupne društvene reprodukcije, gdje trebaju prevladati ekonomski, a ne solidarni ili čak sasvim socijalni principi.

Zbog toga su informacije o vrijednosti komunalnih fondova i njihovom prostornom razmještau jedne od osnovnih, da bi mogli uvesti na to područje ekonomske principe u proces njihove jednostavne i proširene reprodukcije. Uvesti ekonomske principe znači prije svega početi obračunavati efektivnu amortizaciju komunalnih fondova te vraćati u komunalnu privredu onaj dio viška vrijednosti, to jest gradske rente, koji rezultira iz upotrebe tih fondova. Iskustva Instituta za komunalno gospodarstvo iz Ljubljane potvrđuju da su za potrebe valorizacije komunalnih fondova najprikladniji podaci katastra komunalnih instalacija i uređaja, što samo potvrđuje zahtjev dugoročnog programa stabilizacije za što bržu izradu i usavršavanje istog. Smatramo, a iskustva to potvrđuju, da je izrada katastra komunalnih instalacija i uređaja, barem preglednih nacrtu komunalnih vodova, jedan od prvih, ako ne prvi zadatak nauke i struke u realizaciji dugoročnog programa ekonomske stabilizacije stambene i komunalne privrede.

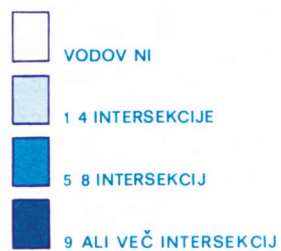
²⁰ Prostorna jedinica u toj shemi je površina čitavog jednog lista geodetskog izmjera u mjerilu 1 : 1000. Tako je taj prikaz samo shematski, jer je grupiranje vrlo grubo, a izvršeno je na osnovi podataka vrijednosti komunalnih fondova po poljima 1/8 tih listova.

PORAZDELITEV GOSTOTE VODOVODNE MREŽE V CELJU



KARTOGRAMSKA SHEMA 3

PODATKI O POVPREČNI GOSTOTI
VODOVODNIH VODOV PO RAZREDIH



1. RAZRED	0
2. RAZRED	32,9m ha
3. RAZRED	75,8m ha
4. RAZRED	131m ha

Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN - primer mesta Maribor

Valorisation of public utility hydrotechnics based on data from graphical overview of public infrastructure: case study of the city of Maribor

Vir: Rakar, Albin, Makuc, Jeni. Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN: primer mesta Maribor. Geod. vestn.. [Tiskana izd.], 1985, let. 29, št. 2/3, str. 91-104. [COBISS.SI-ID 391777]

I. Izhodišče

Intenzivnost družbenih vlaganj v mestna območja povzroča, da postajajo območja izredno zapletena in kompleksna stvarnost in da postaja mestno zemljišče vedno pomembnejša ekonomska dobrina, s katero je treba kar najskrbneje gospodariti. Pri tem pa je treba upoštevati celoten sklop, od pridobivanja, opremljanja in oddajanja zemljišč v uporabo do oblikovanja in zajemanja protivrednosti uporabe mestnega zemljišča.

Vlaganja sredstev v mestno zemljišče, predvsem v komunalno in prometno infrastrukturo, namreč spreminjajo zemljišče iz terre-matiere v terre-capital in mu s tem večajo uporabno vrednost. Večjo uporabno vrednost mestnih zemljišč zaradi boljše kapitalne opremljenosti pa dejansko izkoriščajo proizvodne in neproizvodne dejavnosti, ki taka zemljišča uporabljajo.

Zato je nujno treba oblikovati sistem porazdelitve družbenih vlaganj v komunalno in prometno infrastrukturo med vse uporabnike mestnih zemljišč, ne pa da ta bremena skoraj izključno nosijo investitorji novih gradenj, kot je bilo doslej. Osnovo za porazdelitev stroškov (bremen) komunalne infrastrukture med posamezne uporabnike mestnega zemljišča (pri oddajanju in pri uporabi) pa tvori nedvomno njena vrednost, izražena v dinarjih na površinsko enoto mestnega zemljišča.

Še do nedavna so se v naši republici s problemom vrednotenja komunalne infrastrukture in mestnih zemljišč ukvarjali le posamezniki in ožje znanstvene skupine. Precejšen del njihovih prizadevanj in dognanj je upoštevala nova prostorska zakonodaja, predvsem novi Zakon o stavbnih zemljiščih.¹ Ta zakon je med drugim uvedel in natančneje opredelil tudi pojem: »povečana vrednost stavbnega zemljišča, ki je neposredno ali posredno posledica vlaganj družbenih sredstev, lokacijskih in drugih ugodnosti“ .

Glede slednjih zakon med drugim določa:²

- 1.) Povečana vrednost pripada občini, v kateri je zemljišče. Višino in način zajemanja povečane vrednosti stavbnega zemljišča določa občinska skupščina.
- 2.) Občina namenja zbrana sredstva iz naslova povečane vrednosti stavbnih zemljišč za pridobivanje, pripravo in opremljanje teh zemljišč.
- 3.) Povečana vrednost se zajema ob prometu s stavbnim zemljiščem in pri njegovi uporabi. Pravna osnova za njeno zajemanje sta zakon in odlok občinske skupščine, ki temelji na zakonu.

¹ Glej: UL SRS, št. 18-932/84

² Glej 7. Člen zakona o stavbnih zemljiščih, UL SRS, št. 18-932/84

4.) Ob prometu stavbnih zemljišč med družbeno pravnimi osebami se zajame le višina vlaganj v ta zemljišča. Zakon pri naša novosti tudi glede pogojev za oddajo urejenih stavbnih zemljišč v uporabo fizičnim in družbeno pravnim osebami.

Tako zakon med drugim določa, da se odda stavbno zemljišče v uporabo proti plačilu cene tega zemljišča in prispevka k stroškom za njegovo pripravo in opremljanje, ki ga mora plačati investitor. Cena pa obsega povprečne stroške pridobitve zemljišča in povečano vrednost zaradi družbenih vlaganj, valoriziranih v letu oddaje. Način valorizacije povprečnih stroškov pridobitve zemljišča in družbenih vlaganj predpiše občinska skupščina.

Ta določila bistveno spreminjajo dosedanja prakso, ki je dejansko upoštevala samo neposredna (knjigovodska izkazana) vlaganja v posamezna stavbna zemljišča. Valorizacija vseh oblik minulih družbenih vlaganj v stavbna zemljišča se nam tako kaže kot imperativ pri vseh oblikah in fazah gospodarjenja z njimi. To, kar je bilo prej že uveljavljeno prepričanje stroke, je postalo sedaj zakonska nuja. Z njo se bodo morale v najkrajšem času soočiti občinske skupščine in stavbno zemljiški skladi.

Pomembnosti problemov in nalog, ki se nanašajo na vrednotenje komunalne infrastrukture, so se med prvimi v SR Sloveniji zavedali tudi v Mariboru, natančneje na Samoupravni interesni skupnosti za komunalne dejavnosti in na Mestni geodetski upravi. Metodološko razrešitev problema so zaupali Institutu za komunalno gospodarstvo iz Ljubljane, ki je v zvezi s tem zasnoval projekt z delovnim naslovom Metodologija inventarizacije in valorizacije fiksnih fondov za potrebe vrednotenja stavbnih zemljišč (Doslej smo opravili prvo fazo tega projekta, v kateri smo razvili temeljno metodo in jo tudi operacionalizirali v smislu vrednotenja objektov naprav komunalne hidrotehnike na območju urbanističnega načrta mesta Maribor.

Objekti in naprave komunalne hidrotehnike seveda se ne pomenijo celotne komunalne infrastrukture, so pa njen bistveni del. zasledimo jih praktično v vsakem naselju, in ne le v večjih urbanih središčih kot na področju komunalne energetike, TT omrežij ipd. Metodologijo, ki smo jo razvili zaradi vrednotenja objektov in naprav komunalne hidrotehnike, lahko smiselno uporabimo tudi pri ostalih sistemih, ki so omrežno intenzivni (toplovod, plinovod, električno distribucijsko omrežje, omrežje javne razsvetljave ipd.).

To je bil dejansko temeljni razlog, da smo se odločili za pripravo in objavo pričujočega članka. Izkušnje, ki smo si jih pridobili v Mariboru utegnejo namreč koristiti tudi manjšim občinskim središčem, ki stojijo pred istimi problemi. Naslednji razlog pa je izrazito raziskovalne narave. Vzporedno z osnovno nalogo, to je vrednotenjem objektov in naprav komunalne hidrotehnike, smo namreč razvili tudi metodo vzorčenja za oceno dolžin vodovodnega in kanalizacijskega omrežja na osnovi podatkov, ki nam jih daje grafični pregled komunalnih naprav (GPKN). Metoda in njeni rezultati utegnejo zanimati predvsem mlajše kolege, ki obvladajo temeljna statistična znanja in ki imajo poleg operativnih tudi raziskovalne ambicije.

2. Kratek pregled možnih metod za vrednotenje komunalne infrastrukture in podrobnejša opredelitev izbrane

Za vrednotenje komunalne infrastrukture prihajajo v poštev predvsem te metode:³

- metoda kumuliranja investicij na neko začetno inventurno stanje,
- metoda izbora tipičnih prostorskih enot (vzorčnih naselij, stanovanjskih sosesk, krajevnih skupnosti ipd) in
- metode vrednotenja komunalne infrastrukture na podlagi podatkov katastra komunalnih naprav.

Pri uporabi prve metode dobimo le vrednost komunalne infrastrukture, ne pa tudi njene prostorske razporeditve. Ta metoda je primerna predvsem za makroekonomske analize in je bila za te potrebe tudi dejansko razvita. Zahteva pa brezhibne knjigovodske podatke, po katerih je mogoče ugotavljati tudi strukturo investicij glede na bruto, neto in nove investicije.

³ Glej podrobneje: Albin Rakar, Metode valorizacije komunalnih fondova; v: Stambena i komunalna privreda, st. 11-12/1982, str. 37-46.

Pri ostalih dveh metodah je mogoče poleg vrednosti komunalne infrastrukture določiti tudi njeno prostorsko razporeditev, pri čemer prostorske enote lahko poljubno izbiramo.

V operativnem smislu je zelo primerna kombinacija teh dveh metod, še posebno ko hočemo gostoto vrednosti komunalne infrastrukture vezati na upravno-teritorialne enote. Tako kombinacijo smo dejansko uporabili tudi ob primeru Maribora, kjer smo kot temeljno prostorsko enoto uporabili krajevno skupnost.

Metodo vrednotenja komunalne infrastrukture na podlagi podatkov katastra komunalnih naprav smo prvič razvili in empirično preizkusili ob primeru Celja leta 1981.⁴ Vrednotenje objektov in naprav komunalne hidrotehnike smo v Mariboru opravili praktično po isti metodologiji, le prostorske enote in delovni postopki so bili nekoliko različni. V Celju smo izhajali iz geometričnih prostorskih enot, pri čemer je prostorska enota pomenila 1/8 lista temeljnega topografskega načrta v merilu 1:1000. V Mariboru pa smo kot prostorsko enoto, tudi na željo naročnika, uporabljali območje krajevne skupnosti. Gostoto vodov (dimenzija m/ha) smo v Celju določili na podlagi števila presekov (intersekcij) linij testne mreže in linij komunalnih vodov. V Mariboru pa smo do teh podatkov prišli z neposrednim merjenjem dolžin komunalnih vodov (m) in planimetriranjem ustreznih oskrbovanih površin (ha).

Temeljna značilnost in prednost uporabljene metodologije je v tem, da z njo določimo ne le vrednost posameznih komunalnih mrež, ampak tudi gostoto teh vrednosti, izraženo v $\text{din}/\text{m}^2/\text{ha}$ oskrbovane površine in njeno prostorsko razporeditev.⁵ Pri tem je gostota vrednosti primarnega omrežja za celotno oskrbovano območje konstantna, gostota vrednosti sekundarnih omrežij pa je neposredno odvisna od gostote njihovih dolžin (dimenzija m/ha). Gostoto dolžin sekundarnih omrežij določimo na podlagi podatkov grafičnega pregleda komunalnih naprav.

Gostoto vrednosti sekundarnih komunalnih vodov dobimo tako, da gostoto dolžin pomnožimo z njihovo nabavno oziroma sedanjo vrednostjo. (V formalizirani obliki je model zapisan v naslednjem poglavju).

Za podatkovno bazo nam je pri delu služil GPKN, ki je v Mariboru v celoti izdelan. Dolžine komunalnih vodov smo neposredno merili, površine KS, ki niso v celoti napajane, smo določili s planimetriranjem na TTN 5. S planimetriranjem smo določili tudi celotno površino območja preskrbe z vodo in celotno površino območja preskrbe s kanalizacijo znotraj UN mesta Maribor.

Inventarizacijo in valorizacijo smo izvedli na podlagi vzorčenja. Vendar smo vzorčno metodo uporabili le za sekundarno komunalno omrežje, objekte in naprave. Za primarno omrežje, objekte in naprave pa smo izhajali iz celotnega popisa. Podatke o primarnih objektih in napravah so nam dale komunalne delovne organizacije (Mariborski vodovod in PNG Nigrad, TOZD Kanalizacija). Prav tako so nam te delovne organizacije dale tudi finančne podatke o komunalnih objektih in napravah.

Osnovo za valorizacijo nam je pomenila nabavna vrednost komunalnih objektov in naprav po stanju 1.1. 1985. Dobili smo jo na osnovi kalkulativnih vrednosti komunalnih objektov in naprav, ki bi veljale v letu 1985. Za posamezne primarne objekte (npr. črpališče v Melju) pa smo vrednost po stanju 1.1.1985 dobili z revalorizacijo gradbene vrednosti iz investicijskega programa. Revalorizacijo smo izvedli na osnovi statistično objavljenih indeksov gradbenih stroškov.

Določitev vrednosti, gostote vrednosti in prostorsko razporeditev gostote vrednosti komunalnih mrež na območju urbanističnega načrta mesta Maribor je bila naša osrednja naloga. Poleg te pa smo hoteli ugotoviti tudi, koliko so podatki, ki nam jih daje GPKN zanesljivi in uporabni za ocenjevanje celotnih dolžin vodovodnih in kanalizacijskih sistemov,

⁴ Glej podrobneje v: Albin Rakar, et al, Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture; FAGG-Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 1981, 120 str.

⁵ Zgolj za potrebe komunalne ekonomike, natančneje za določanje elementov cen, nam zadostuje že podatek o (celotni) vrednosti posameznih komunalnih mrež, za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči pa nujno potrebujemo tudi podatke o gostoti vrednosti teh mrež in o njeni prostorski razporeditvi.

še posebej tedaj, ko o teh omrežjih nimamo na razpolago nobenih drugih podatkov. V ta namen smo razvili vzorčno metodo in na podlagi naključne izbire enot (krajevnih skupnosti) ocenili celotno dolžino vodovodnega in kanalizacijskega omrežja na območju urbanističnega načrta mesta Maribor. Tako ocenjene dolžine smo nato primerjali s podatki Mariborskega vodovoda in Komunalnega inženiringa.

3. Formalizacija modela

Formalni zapis in rešitev problema ocenitve dolžin sekundarnih komunalnih mrež, celotne vrednosti in gostote vrednosti objektov in naprav vodovoda in kanalizacije je v kratkem takle:

Če označimo s:

F ... celotno oskrbovalno površino znotraj UN mesta Maribor (ha),

F_v ... skupno oskrbovalno površino v vzorčnih KS (ha),

L_v ... skupno dolžino vodov v vzorčnih KS (m),

Gv_p ... gostoto vodov na območju vzorčnih KS (m/ha),

L' ... ocenjeno dolžino vodov na celotnem oskrbovalnem območju znotraj UN mesta Maribor (m^1),

L ... pravo dolžino vodov na celotnem oskrbovalnem območju znotraj UN mesta Maribor.

veljajo tale razmerja:

$$Gv_p = \frac{L_v}{F_v} \quad \left(\frac{m}{ha} \right)$$

$$L' = Gv_p \cdot F \quad \left(m = \frac{m}{ha} \cdot ha \right)$$

Za ocenjeno dolžino komunalnih vodov smo izračunali razmik zaupanja za stopnjo tveganja 5% in stopnjo tveganja 10%. Označimo z:

α ... stopnja tveganja,

E_L ... odklon zaupanja,

SE_L ... standardno napako ocene in

SD_{Gv} ... standardni odklon gostote vodov.

Odklon zaupanja izračunamo po enačbi:

$$e_{L'} = z(\alpha) \cdot SE_{L'}$$

pri čemer je

$$SE_L = \frac{SD_{Gv}}{\sqrt{n}} \sqrt{1 - \frac{n}{N}} \quad 6$$

$$L' - e_{L'} < L < L' + e_{L'}$$

6 Ker KS niso enakih velikosti, jih ne moremo obravnavati enostavno kot celote populacije - osem KS v našem primeru ne pomeni osem enot populacije ($n=8$). Zaradi tega moramo izračunati, kolikšen del celotne oskrbovane površine obsega 8 naključno izbranih KS. Tako dobimo n izražen v %, pri čemer pomeni $N\%$ površine vseh KS, ki leže na oskrbovanem območju, torej 100%.

Osnova za določitev gostote vrednosti sekundarne komunalne mreže je gostota njenih dolžin (dimenzija m/ha). Gostoto dolžin določimo na podlagi podatkov grafičnega pregleda komunalnih naprav (GPKN).

Gostoto vrednosti sekundarnih komunalnih vodov v posameznih krajevnih skupnostih pa dobimo tako, da gostoto dolžin komunalnih vodov pomnožimo z njihovo nabavno oziroma sedanjo vrednostjo na dolžinsko enoto. Za vsako KS dobimo na ta način gostoto vrednosti, ki dejansko ustreza gostoti dolžin komunalne mreže v zadevni KS.

Če označimo z:

L_S ... dolžino sekundarnih komunalnih vodov (m)

F_S ... oskrbovano površino enote - KS za izračun gostote vrednosti (ha, m^2),

G_V ... gostoto sekundarnih vodov v posameznih krajevnih skupnostih (m/ha; $m/m^2 = 1/m$)

S' ... investicijske stroške na dolžinsko enoto (din/m),

S ... celotne investicijske stroške (din),

W_S ... gostoto vrednosti sekundarnih komunalnih vodov (din/ha; din/m^2)

veljajo med njimi tale razmerja:

$$G_V = \frac{L_S}{F_S} \quad \left(\frac{m}{ha} \right)$$

$$W_S = G_V \cdot S' \quad \left(\frac{\text{din}}{ha} = \frac{m}{ha} \cdot \frac{\text{din}}{m}; \frac{\text{din}}{m^2} = \frac{\text{din}}{m} \cdot \frac{1}{m} \right)$$

Gostoto vrednosti primarne in sekundarne komunalne mreže (W) v izbrani KS dobimo po izrazu:

$$W = W_S + W_p$$

pri čemer je W_p konstanta za celotno napajano območje, W_s pa je funkcija G_V .

Vse to velja seveda za komunalno omrežje v i -ti KS. V splošni obliki bi se izraz tedaj glasil:

$$W_i = W_{Si} + W_{pi}$$

in

$$W = \sum_{i=1}^n W_i$$

pri čemer pomeni:

W_i ... gostoto vrednosti i -te primarne oziroma magistralne in sekundarne komunalne mreže v izbrani KS,

W ... gostoto vrednosti vseh primarnih in magistralnih ter sekundarnih komunalnih mrež na napajanjem območju.

Oceno dolžin komunalnega omrežja smo izvedli na podlagi naključne izbire enot. Tako pri vodovodu kot pri kanalizaciji smo v vzorec zajeli 8 naključno izbranih krajevnih skupnosti. Izbiri smo opravili posebej za vodovod in posebej za kanalizacijo. Za analizo vodovoda so bile izbrane te krajevne skupnosti:

- iz občine Rotovž: Borisa Kidriča, Heroja Toneta Tomšiča, Prežihov Voranc, Rotovž in Talci,

- iz občine Tabor: Franc Zalaznik -Leon in Miloš Zidanšek in

- iz občine Tezno: Martin Konšak.

Potrebno število enot (n), se pravi potrebno število krajevnih skupnosti, smo dobili po obrazcu:

$$n = \left(\frac{z \cdot KV\%}{e\%} \right)^2$$

Vnaprej smo predpisali, da želimo 20-odstotno natančnost ocene ob 5 - odstotnem tveganju. (torej: $e\%=20$; $z=1,96$). Koeficient variacije za gostoto komunalnih mrež pa smo dobili na osnovi predhodne analize treh krajevnih skupnosti.

Situacijsko lego teh krajevnih skupnosti si lahko ogledamo na izseku iz karte MARIBORSKIH OBČIN v merilu 1:50.000.

4. Rezultati analize, njihova zanesljivost in uporabnost

4.1 Ocena dolžin vodovodnega in kanalizacijskega omrežja na podlagi podatkov vzorčnih krajevnih skupnosti

A) Vodovodno omrežje

V obravnavanih krajevnih skupnostih smo dobili te podatke in statistične parametre o gostoti vodovodnega omrežja:

Občina	Šifra	in ime KS	Dolž. vodov (m)	Gostote vodov G_v		
				(m/ha)	(m/pr.)	(m/st.)
ROTOVŽ	002	Borisa Kidriča	1410	150,00	1,11	2,91
	004	Heroja Toneta Tomšiča	3100	163,16	1,43	3,96
	012	Prežihov Voranc	11255	97,61	2,28	6,22
	013	Rotovž	5005	183,33	1,62	4,29
	014	Talci	4375	142,04	2,16	6,23
TABOR	004	Franc Zalaznik-Leon	10298	132,36	3,54	9,52
	011	Miloš Zidanšek	2425	102,75	0,98	2,85
TEZNO	005	Martin Konšak	7285	77,09	2,26	7,54
		SKUPAJ	45153			
		STATISTIČNI PARAMETRI	G_v	131,04	1,92	5,44
			SD_{G_v}	33,68	0,77	2,2
			KV_{G_v}	0,26	0,44	0,4

Vhodni podatki za oceno dolžine vodovodnega omrežja na območju UN mesta Maribor so takile (simboli in znaki so opredeljeni v prejšnjem poglavju):

$$F = 3263,81 \text{ ha}$$

$$F_v = 397,7 \text{ ha (12,2 \% celotne oskrbovalne površine)}$$

$$L_v = 45\,153 \text{ m}$$

$$SD_{G_v} = 33,68 \text{ m}$$

$$SE_{L'} = \frac{L_v}{F_v} = 113,535 \frac{\text{m}}{\text{ha}}$$

Na podlagi teh podatkov lahko izračunamo točkovno oceno (L') in standardno napako ocene dolžine vodovodnega omrežja ($SE_{L'}$):

$$L' = G_{v_p} \cdot F = 370\,558\text{m}$$

$$SE_{L'} = \frac{SD_{G_v}}{\sqrt{0,122}} \cdot \sqrt{1 - \frac{0,122}{1,000}} = 90,35\text{m}$$

Intervali zaupanja za točkovno oceno so takile:

$$\alpha = 0,05 \quad 370\,372\text{m} < L < 370\,744\text{m}$$

$$\alpha = 0,10 \quad 370\,403\text{m} < L < 370\,712\text{m}$$

Po podatkih Mariborskega vodovoda je dolžina vodovodnega omrežja na območju urbanističnega načrta mesta Maribor 348 040m. Torej se naša ocenjena dolžina razlikuje od prave za 22.518m ali 6,5%.

B) Kanalizacijsko omrežje

V obravnavanih KS smo dobili te podatke in statistične parametre o gostoti kanalizacijskega omrežja:

Občina	Šifra	in ime KS	Dolž. vodov (m)	Gostote vodov G_v		
				(m/ha)	(m/pr.)	(m/st.)
PODBREŽJE	003	Greenwich	3390	132,94	1,02	2,96
TABOR	008	Melje	10680	61,13	3,82	10,92
	001	Angel Besednjak	3155	103,78	1,11	3,02
	004	Franc Zalaznik-Leon	9609	162,86	3,30	8,88
	008	Juga Polak	3395	73,80	1,82	5,01
	010	Maks Durjava	1765	94,38	1,01	2,64
	011	Miloš Zidanšek	2385	101,06	0,96	2,80
	012	Moša Pijade	5465	124,20	1,78	4,73
	SKUPAJ		39844			
	STATISTIČNI PARAMETRI		G_v	106,77	1,85	5,12
			SD_{G_v}	30,62	1,04	2,93
			KV_{G_v}	0,29	0,56	0,57

Vhodni podatki za ocenitev dolžine kanalizacijskega omrežja na območju UN mesta Maribor so takile (simboli in znaki so opredeljeni v prejšnjem poglavju):

$$F = 2156,13 \text{ ha}$$

$$F_v = 421,9 \text{ ha (19,6 \% celotne oskrbovalne površine)}$$

$$L_v = 39844 \text{ m}$$

$$SD_{G_v} = 30,62 \text{ m}$$

$$G_v = \frac{L_v}{F_v} = 94,44 \frac{\text{m}}{\text{ha}}$$

Na podlagi teh podatkov lahko izračunamo točkovno oceno (L') in standardno napako ocene dolžine kanalizacijskega omrežja ($SE_{L'}$):

$$L' = G_v \cdot F = 203\,624 \text{ m}$$

$$SE_{L'} = \frac{SD_{G_v}}{\sqrt{0,196}} \cdot \sqrt{1 - \frac{0,196}{1,000}} = 62,02 \text{ m}$$

Intervali zaupanja za točkovno oceno so takile:

$$\alpha = 0,05 \quad 203\,496 \text{ m} < L < 203\,752 \text{ m}$$

$$\alpha = 0,10 \quad 203\,518 \text{ m} < L < 203\,730 \text{ m}$$

Po podatkih PNG NIGRAD, TOZD Kanalizacija je dolžina kanalizacijske mreže na napajanem območju znotraj UN mesta Maribor 185 956 m. Naša točkovna ocena odstopa od te vrednosti za 17 668 m ali 9,5 %. V obeh primerih sta odstopanja ocenjenih dolžin komunalne mreže manjši od 10 %. To pa je rezultat, ki je presešel naša pričakovanja. Zato lahko sklenemo, da je GPKN kot podatkovna baza za ocenjevanje dolžin komunalne mreže povsem primeren. Podatki, ki nam jih daje, so dovolj natančni, da z opisano metodo ocenimo dolžino komunalnih vodov v poljubni občini.⁷ Taki podatki pa bi bili zanimivi ne samo za komunalne delovne organizacije in občine, ampak tudi za republiko.

4.2 Izračun gostote vrednosti komunalnih mrež

Po metodologiji, ki je obdelana že v 3. poglavju, smo nazadnje določili gostoto vrednosti komunalnih vodov. Tako pri vodu kot pri kanalizaciji smo najprej izračunali povprečno gostoto vrednosti na enoto površine za celotno oskrbovano območje. To smo naredili tako, da smo vrednosti objektov in cevovodov delili z napajalno površino. Dobili smo povprečno gostoto vrednosti na celotnem območju oskrbe. Nato smo določili prostorsko razporeditev gostote vrednosti po krajevnih skupnostih.

Zanimalo nas je tudi, kakšna so odstopanja gostot vrednosti na enoto površine po posameznih vzorčnih krajevnih skupnostih od povprečne gostote vrednosti na enoto površine na celotnem območju oskrbe.

Rezultati so takile:

A. VODOVOD

Nabavna vrednost omrežij, objektov in naprav pri oskrbi z vodo je bila v Mariboru, po stanju 1.1.1985, taka:⁸

objekti	577 498 000 din
cevovodi	7 246 247 160 din
skupaj	7 823 745 160 din = S_1

⁷ Navodilo in izdelavo grafičnega pregleda komunalnih naprav je pripravljala in vodila skoraj izključno geodetska služba. Komunalna stroka v tej akciji praktično ni sodelovala. Zato je do določene mere povsem razumljivo njihovo nezaupanje do podatkov, ki jih vsebuje GPKN. Preizkus, ki smo ga izvedli v Mariboru, je dvome komunalne stroke skoraj v celoti odpravil. To pa je hkrati tudi priložnost za uveljavitev GPKN kot solidne informacijske osnove tudi v ostalih občinah in mestih v SR Sloveniji.

⁸ Podatke nam je dal Mariborski vodovod.

Povprečna gostota vrednosti vodovodne mreže na enoto površine na napajanem območju je:

$$W_I = \frac{S_I}{F} = 2\,397\,120,3 \text{ din/ha}$$

ali

$$W_I = 239,7 \text{ din/m}^2, \text{ pri čemer je površina napajanega območja}$$

$$F = 3\,263,81 \text{ ha.}$$

Gostoto vrednosti vodovodne mreže po krajevnih skupnostih dobimo z vsoto:

$$W_{II} = W_M + W_{s+p}^9$$

pri čemer je

$$W_{s+p} = Gv \cdot S'$$

Upoštevajoč, da je:

$$W_M = 29,5 \text{ din/m}^2 \text{ in } S' = 20\,298 \text{ din/m}^1,$$

dobimo naslednje gostote vrednosti vodovodnega omrežja, objektov in naprav v obravnavanih krajevnih skupnostih (upoštevane so vsakokratne vrednosti za Gv):

Šifra in ime KS	$W_{II} = W_M + W_{s+p}$		$\Delta = W_{II} - W_I$	
		din/m ²		din/m ²
OBČINA ROTOVŽ				
002 Borisa Kidriča		334,0		+ 94,3
004 Heroja Toneta Tomšiča		360,7		+ 121,0
012 Prežihov Voranc		227,6		- 12,1
013 Rotovž		401,6		+ 161,9
014 Talci		317,8		+ 78,1
OBČINA TABOR				
004 Franc Zalaznik-Leon		298,2		+ 58,5
011 Miloš Zidanšek		238,1		- 1,6
OBČINA TEZNO				
005 Martin Konšak		186,0		- 53,7
		$\overline{ \Delta }$		72,6

⁹ Pri tem smo naredili določeno sistemsko napako, ker nismo tudi vrednosti primarnih omrežij enakomerno razporedili na celotno oskrbovano površino, ampak smo jih obravnavali skupno s sekundarnimi. Za tak način obravnave smo se odločili zato, ker nam tudi po konzultacijah s komunalnimi strokovnjaki ni v celoti uspelo nedvoumno ločiti primarnega od sekundarnega vodovodnega omrežja.

V povprečju torej odstopajo individualne vrednosti po obravnavanih KS od povprečja za celotno oskrbovano območje za 72,6 din/m² ali za 30 %.¹⁰

B. KANALIZACIJA

Nabavna vrednost omrežij, objektov in naprav pri kanalizaciji je bila v Mariboru, po stanju 1.1.1985, taka:¹¹

objekti	866 622 290 din
kanalizacijske cevi	3 936 067 600 din
skupaj	4 802 689 890 din = S _I

Povprečna gostota vrednosti kanalizacijske mreže na oskrbovanem območju znaša:

$$W_I = \frac{S_I}{F} = 2\,227\,458,4 \frac{\text{din}}{\text{ha}} \quad \text{ali} \quad W_I = 227,7 \text{ din/m}^2,$$

Gostoto vrednosti kanalske mreže po obravnavanih krajevnih skupnostih dobimo po izrazu:

$$W_{II} = W_{M+P} + W_S, \text{ pri čemer je:}$$

$$W_{S+P} = G_V \cdot S'$$

Upoštevajoč, da je $W_{M+P} = 80,9 \text{ din/m}^2$ in $S' = 17\,030 \text{ din/m}^2$, dobimo te gostote vrednosti kanalizacijskega omrežja, objektov in naprav v obravnavanih krajevnih skupnostih (upoštevane so vsakokratne vrednosti za G_V).

Tabela gostot vrednosti kanalizacijske mreže po vzorčnih krajevnih skupnostih in njihovih odstopanj od povprečne gostote vrednosti za celotno napajano območje

Šifra in ime KS	$W_{II} = W_{M+P} + W_S$		$\Delta = W_{II} - W_I$	
		din/m ²		din/m ²
OBČINA PODBREŽJE				
003 Greenwich		323,6		+ 100,8
008 Melje		201,3		- 21,4
OBČINA TABOR				
001 Angel Besednjak		273,9		+ 51,2
004 Franc Zalaznik-Leon		374,5		+ 151,8
008 Juga Polak		222,9		+ 0,1
010 Maks Durjava		257,9		+ 35,2
011 Miloš Zidanšek		269,3		+ 46,5
012 Moša Pijade		308,7		+ 86,0
		$\overline{ \Delta }$		61,6

¹⁰ Podatek je vsekakor pomemben za izvajanje politike pri oddajanju že opremljenih stavbnih zemljišč v uporabo. Če bi namreč vsem uporabnikom zaračunavali enak prispevek, ne glede na dejansko vrednost minulih družbenih vlaganj, bi se v povprečju zmotili za 30%. Celotna vsota bi bila sicer ista, le individualnih razlik ne bi upoštevali.

¹¹ Podatke nam je dal NIGRAD, TOZD Kanalizacija iz Maribora.

Povprečno torej odstopajo individualne vrednosti po obravnavanih krajevnih skupnostih od povprečja za celotno oskrbovano območje za 61,6 din/m² ali za 28 %. Variabilnost je praktično enaka kot pri gostoti vrednosti vodovoda.

4.3. Možnost uporabe rezultatov analize za izvajanje komunalne in stavbnozemljiške politike

Rezultate naše analize lahko uporabimo pri oblikovanju nekaterih pomembnih instrumentov komunalne in stavbnozemljiške politike, in sicer:

- a) pri oblikovanju cen za enoto komunalne storitve in
- b) pri določanju cene m² stavbnega zemljišča, ki se oddaja v uporabo, v skladu s 50. členom Zakona o stavbnih zemljiščih.

Ad a) Oblikovanje cen za enoto komunalne storitve

Amortizacija je zakonsko določen in predpisan element za enoto komunalne storitve. Enoletni znesek amortizacije izračunamo tako, da amortizacijsko stopnjo pomnožimo z nabavno vrednostjo osnovnih sredstev. Velja enačba:

$$A = \frac{1}{m} \cdot FF$$

pri čemer je:

A ... enoletni znesek amortizacije,

$\frac{1}{m}$... amortizacijska stopnja,

FF ... nabavna vrednost osnovnih sredstev.

Znesek amortizacije za enoto produkta izračunamo po enačbi:

$$a = \frac{A}{Q}$$

pri čemer pomeni

a ... znesek amortizacije za enoto produkta,

Q ... količino produkta.

Pri naši nalogi nas je v zvezi s tem zanimalo, kakšna je razlika med dejanskim oziroma knjigovodskim zneskom amortizacije in potrebnim zneskom amortizacije, in sicer posebej za vodovod in posebej za kanalizacijo.

Dejanski znesek amortizacije (A_1) dobimo tako, da amortizacijsko stopnjo pomnožimo s knjigovodsko nabavno vrednostjo osnovnih sredstev, potrební znesek amortizacije (A_2) pa tako, da amortizacijsko stopnjo pomnožimo z vrednostjo osnovnih sredstev, ki smo jih dobili na podlagi podatkov GPKN in investicijskih stroškov, po stanju 1.1.1985 (glej poglavje 4,2).

Razlika $A_2 - A_1$ nam pove, za koliko je dejanski znesek amortizacije v primerjavi s potrebnim podcenjen.

Rezultati analize so za vodovod takile:

$$A_1 = 58\,783\,225 \text{ din}; \quad a_1 = 4,32 \text{ din/m}^3$$

$$A_2 = 195\,593\,630 \text{ din} \quad a_2 = 14,38 \text{ din/m}^3$$

$$\frac{a_1}{a_2} \cdot 100 = 30\%$$

kar pomeni, da je knjigovodsko obračunani znesek amortizacije v primerjavi z dejansko potrebnim za 3,3 - krat podcenjen. Prav tako zanimiv je tudi podatek, da bi se morala samo na račun prehoda na realno amortizacijo povečati sedanja cena 1 m³ pitne vode v Mariboru za 53 %.

Za kanalizacijo pa smo na podlagi analize dobili te rezultate:

$$A_1 = 55\,000\,000 \text{ din}; \quad a_1 = 4,23 \text{ din/m}^3$$

$$A_2 = 96\,053\,798 \text{ din} \quad a_2 = 7,93 \text{ din/m}^3$$

$$\frac{a_1}{a_2} \cdot 100 = 53\%$$

kar pomeni, da je knjigovodsko obračunani znesek amortizacije v primerjavi z dejansko potrebnim za skoraj polovico podcenjen.

Rezultati opravljene analize imajo seveda zgolj strokovni značaj in lahko služijo le kot pomoč pri izvajanju komunalne politike. Popolnoma razumljivo je namreč, da ni mogoče preiti na stroškovne cene komunalnih proizvodov in storitev naenkrat, ampak postopoma, pač v skladu z realnimi ekonomskimi možnostmi posameznikov in družbe.

Ad b) Določanje cene m² stavbnega zemljišča, ki se oddaja v uporabo, po 50. členu zakona o stavbnih zemljiščih

50. člen Zakona o stavbnih zemljiščih določa, da je cena m² zemljišča sestavljena iz dveh delov, in sicer iz:

- povprečnih stroškov pridobitve zemljišča in
- povečane vrednosti zaradi družbenih vlaganj, valoriziranih v letu oddaje.

Povečano vrednost v tem smislu nam za vodovod in kanalizacijo dejansko pomeni gostota vrednosti (povprečna in po posameznih krajevnih skupnostih), ki smo jo izračunali v poglavju 4.2. Seveda je to le gostota vrednosti za vodovodno in kanalizacijsko omrežje. Povečano vrednost zaradi celotnih družbenih vlaganj pa bi dobili, če bi enak postopek vrednotenja uporabili tudi za ostale komunalne objekte in naprave (električno omrežje z javno razsvetlavo, plinovod, telefon in telegraf, toplovod in parovod, naftovod), kar je šteti za naslednjo fazo naloge.

Zavedati se moramo, da gre pri teh vrednostih za t. i. nabavne vrednosti objektov in naprav komunalne hidrotehnike, ki jih lahko štejemo za bazične. Na podlagi nabavnih vrednosti je namreč mogoče izvesti vrsto kazalcev dinamike in drugih analitičnih kazalcev. V operativnem smislu, torej tudi pri določanju cene m² stavbnega zemljišča, pa sta poleg nabavne pomembni tudi sedanja in uporabna vrednost komunalnih fiksnih fondov.

Sedanjo vrednost dobimo, če pri nabavni vrednosti upoštevamo delež fizične izrabljenosti komunalnih fiksnih fondov. To je torej še vedno finančni podatek.

Uporabna vrednost pa se veže na izkoriščenost zmogljivosti obstoječih fiksnih fondov in praktično nima nobene zveze ne

z njihovo nabavno, ne s sedanjo vrednostjo. namreč pri rekonstrukciji določenega mestnega predela (kareja) ugotovimo, da zmogljivost vgrajenih komunalnih vodov ne zadoščajo več, moramo zgraditi nove, ne glede na to, kdaj smo zgradili prejšnje.

Naštete okoliščine je treba vsekakor upoštevati tudi pri določanju cene m² stavbnega zemljišča, ki se oddaja v uporabo.

5. Sklep

Za sklep povzemimo nekatere osnovne ugotovitve:

1. Metoda, ki smo jo uporabili pri naši nalogi za vrednotenje objektov in naprav komunalne hidrotehnike na območju UN mesta Maribor, je primerna tudi za vrednotenje komunalne infrastrukture v ostalih občinah, še zlasti v tistih, ki jim GPKN pomeni edino podatkovno bazo.
2. GPKN kot sestavni del katastra komunalnih naprav je kot podatkovna baza za ocenjevanje dolžin komunalnega omrežja po vzorčni metodi povsem primeren. Pri naši analizi smo za območje mesta Maribor ugotovili, da se podatki, dobljeni iz grafičnega pregleda komunalnih naprav, povsem., ujemajo s podatki, s katerimi razpolagajo komunalne delovne organizacije (Mariborski vodovod in PNG Nigrad, TOZD Kanalizacija).
3. Krajevna skupnost je kot prostorska enota za potrebe vrednotenja komunalne infrastrukture po obravnavani metodi pogojno primerna.

Pri vrednotenju komunalne infrastrukture znotraj UN mesta Maribor smo ugotovili, da je za ožje mestno območje, ki ga pokrivajo krajevne skupnosti z majhno površino in zaradi tega tudi razmeroma konstantno gostoto komunalnega omrežja, KS kot prostorska enota povsem primerna. Tega pa nikakor ne moremo trditi za krajevne skupnosti, ki ležijo ob robu območja UN in imajo primestni značaj. To so navadno velike krajevne skupnosti z zelo raznolično gostoto komunalnega omrežja. Pri naši nalogi smo morali za te krajevne skupnosti izločiti velike neposeljene površine, ki niso opremljene s komunalno infrastrukturo, in upoštevati samo urbanizirano in industrializirano površino, sicer bi naredili preveliko napako pri oceni gostote komunalnega omrežja.

4. Poznavanje vrednosti komunalne infrastrukture je zelo pomemben element pri izvajanju stavbnozemljiške in komunalne politike. Tako se valorizacija komunalnih fiksnih fondov kaže kot ena pomembnih nalog geodetske in komunalne stroke v prihodnjem srednjeročnem obdobju.

Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računalniško obsedenostjo

Cadastre of public infrastructure between the masterful mentality and digital obsession

Vir: Rakar, Albin. Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računalniško obsedenostjo. Geod. vestn.. [Tiskana izd.], okt. 1995, let. 39, št. 3, str. 215-221. [COBISS.SI-ID 16692485]

Izveček

Pri katastru komunalnih naprav doslej niso bile nikoli uradno izkazane potrebe po njegovih podatkih, zato sta bila njegova nastavitve in vzdrževanje ves čas pogojena z razmerami v geodetski službi in stroki. V članku so prikazani kronologija in razvojni problemi nastavitve in vzdrževanja katastra komunalnih naprav, možnost uporabe njegovih podatkov in razlogi za njihovo briskiranje ter možni scenariji nadaljevanja razvoja tega področja.

Ključne besede: faktorji odločanja, Geodetski dan, informacijsko-upravljalni sistemi, kataster komunalnih naprav, komunalne naprave, Otočec, 1995.

Zusammenfassung

Beim Leitungskataster wurde amtlich niemals der Bedarf nach seinen Angaben laut, daher war sein Aufbau und die Leitung die ganze Zeit von den Bedingungen in Vermessungsdienst und im Fach der Geodäsie abhängig. Der Artikel stellt die Chronologie und die Entwicklungsschwierigkeiten beim Aufbau und der Leitung des Leitungskatasters vor, und weist auf die mögliche Verwendung seiner Daten, die Gründe für seine Brueskierung sowie die Optionen zur weiteren Entwicklung auf diesem Gebiet hin.

Stichwoerter: Entscheidungsfaktoren, Geodaetentag, Informationssystem, Leitungskataster, Otočec, technische Infrastruktur, 1995

I. Uvod

Obstoj potreb je eno od gibal slehernega razvoja, pojavljanje novih in dodatnih pa določa njegovo dinamiko. Povedano se kaže predvsem na področju materialne proizvodnje, kar zasebni producenti zelo dobro vedo, nekoliko manj opazno, vendar dosledno, pa tudi na ostalih področjih. Izdelava in vzdrževanje katastra komunalnih naprav pri tej ugotovitvi ni izjema.

Pred slabimi dvajsetimi leti je bila na Geodetskem dnevu v Velenju izražena tale misel (Gaber, 1977): „Iz prakse pa vemo, če ni sistema glede vzdrževanja, če ni konkretno predpisana uporabnost podatkov (podčrtal A. Rakar), potem je pač naša volja enkrat takšna, drugič drugačna“. Za razliko od katastra komunalnih naprav, tako je nadaljeval avtor, pa na primer noben prenos nepremičnin ni možen brez evidentiranja v zemljiškem katastru, na njegovi osnovi izdajamo vrsto potrdil, „torej obstoja sistem glede na uporabnost, ki je uspešen in nas torej sili, da moramo zemljiški kataster vzdrževati“ (Prav tam). Za potrebe našega prispevka lahko zgornjo misel samo nekoliko dopolnimo in po-

stavimo tole izhodiščno tezo: Kataster komunalnih naprav velja resda kot uradna evidenca (Mlakar, 1991), vendar doslej praktično nobeno potrdilo ali drug uraden dokument ni bil sankcionirano vezan na te podatke. Uradno izkazanih potreb po podatkih katastra komunalnih naprav torej nikoli ni bilo, zato je bila njegova vzpostavitev in vzdrževanje ves čas pogojena izključno z razmerami v geodetski službi in stroki. Vzpostavitev in vzdrževanje katastra komunalnih naprav je postalo tako v prvi vrsti konjunktorno mašilo za geodetsko službo in stroko, ko jima je primanjkovalo dela in denarja na drugih, bolj donosnih področjih, kot so komasacije ali nova izmera. V zadnjih petih letih pa je postalo to zelo priljubljeno in iskano področje predvsem za firme, ki so morale amortizirati in odplačevati drago računalniško opremo. Od tod do ukinitve katastra komunalnih naprav kot uradne evidence pa je potreben manj kot korak. Toda, ali si to dejansko lahko privoščimo?

2. Kronologija in razvojni problemi vzpostavitve in vzdrževanja katastra komunalnih naprav

Kataster komunalnih naprav smo pri nas uzakonili kot tehnično evidenco leta 1968, strokovne priprave zanj pa so začele vsaj pet let prej (Senčar, et al, 1967). V primerjavi z najrazvitejšimi evropskimi državami smo resda kasnili za dvajset let (Koenig, 1973), vendar bi s premišljenim pristopom ta razkorak lahko postopoma zmanjševali, ne da bi bile v ta namen potrebne kakšne posebno velike žrtve in odpovedovanja. Naša temeljna napaka je bila v tem, da pristop ni bil premišljen. Temeljna razloga za nastanek katastra komunalnih naprav sta bila, po mojem, predvsem dva: pospešen razvoj motorizacije je v začetku šestdesetih let zahteval rekonstrukcijo tedanjih ulic in drugih prometnih poti v mestih. Pri teh delih pa so gradbeniki vedno znova zadevali ob podzemne instalacije različnih vrst in nekatera srečanja te vrste so se končala tudi s smrtnim izidom. Te čisto operativne potrebe gradbenikov so takrat našle svoj odmev v recesiji geodetske službe in stroke, ki je za svoje brezposelne strokovnjake iskala trajno delo in s tem trajni vir zaslužka. In to je bil drugi razlog, čeprav nekateri, ki so bili takrat še v plenicah, tega ne bodo nikoli priznali. Iz teh razmerij, kjer so bili na eni strani incidentni primeri s smrtnimi posledicami, na drugi strani pa strokovnjaki brez ustrezne zaposlitve, je nastal prvi zakon o katastru komunalnih naprav. Ta zakon so pisali geodeti, ki nosijo tudi pretežni del odgovornosti, da se ne ta, ne kasnejši, ki so jih tudi pisali oni, niso nikoli v celoti izvajali. Pisci zakona so predpostavljali, da je celotno območje Slovenije pokrito tudi s poligonometrično in poligonsko mrežo ter s temeljnimi topografskimi načrti 1: 500 in 1: 1000. Izhajali so tudi iz prepričanja, da je zbirni kataster komunalnih naprav, ki je izdelan po pravilih geodetske službe, edini cilj tega projekta ter da je vsak predelavec gradbene stroke v popoldanskem času končal tudi srednjo geodetsko šolo. (pojmov študij ob delu in iz dela takrat še niso poznali). Briskiranje dejstva, da zbirni kataster komunalnih naprav, v obliki in vsebini kot je bil uzakonjen, ne zanima ne tistih, ki bi morali zanj prispevati podatke, torej komunalnih podjetij in tudi ne onih, ki bi morali te podatke uporabljati, torej urbanistov in planerjev, je že na samem začetku ustvarilo nezaupanje v sam projekt in tudi v njegove pobudnike. Upravljalca komunalnih objektov in naprav so podatki katastra zanimali le v toliko, kolikor so mu pomagali odkrivati in odpravljati napake na podzemnih vodih. Ta mojstrska miselnost je seveda popolnoma legitimna iz naslova zanesljivosti delovanja sistema, ni pa vselej legalna glede na določila zakona o katastru komunalnih naprav. Ker so zakon pisali geodeti, so ga z vso potrebno vnemo tudi zagovarjali, komunalci pa so ob tem postajali dežurni krivec za njegovo neizvajanje.

Drugi zakon, ki je bil sprejet leta 1974, ni v ničemer razrešil prej naštetih dvomov. Le dodatno je obremenil geodetsko službo z zahtevo, da je treba kataster komunalnih naprav izdelati povsod tam, kjer le-te so, in ne le v mestih in naseljih, za katere je bila predvidena izdelava urbanističnega načrta. Na žalost (ali na srečo davkoplačevalcev) država in geodetska služba nista in ne bosta nikoli ocenila, koliko časa in strokovnjakov bi za to potrebovali in tudi ne koliko bi to stalo. Edino, kar s tem v zvezi zagotovo vemo, je plačnik. Sicer pa v drugi polovici sedemdesetih let kataster komunalnih naprav ni bila več konjunktorna tema geodetske službe in stroke. V obdobju investicijsko-graditeljske konjunktore geodeti še nikoli niso bili brez dela, pa tudi parola o pomenu in vlogi geodezije v družbenem sistemu informiranja se je v tistem času prodajala več kot odlično. Ob tem je prekrila tudi spoznanje, ki je takrat postajalo že dejstvo, namreč, da geodeti sprejemajo zakone, ki jih kasneje ne morejo izvajati.

Začetek osemdesetih let lahko označimo kot zasuk od navezave na geodetske točke k poizvedovanju na terenu. Takratni

vrh geodetske službe in stroke je najbrž ocenil, da bo težko še naprej govoril o velikem pomenu geodezije, če le-ta v družbeni sistem informiranja ne more prispevati niti podatka o dolžini vodovodnega omrežja v takratni SR Sloveniji. Isti vrh je takrat tudi že spoznal, da do tega podatka najbrž nikoli ne bo prišel, če bo upošteval takrat veljavne normativne ureditve glede katastra komunalnih naprav. Tako je nastala ideja o grafičnem prikazu komunalnih naprav, ki jo je Republiška geodetska uprava sankcionirala z internim odlokom, ter poskrbela, da je takratni Izvršni svet SR Slovenije namenil tudi potrebna sredstva. Rezultat naštetih prizadevanj je strnjen v Dopolnitvah kataloga podatkov geodetske službe za leto 1987, kjer dobesedno piše: „GPKN se je začel izdelovati leta 1981 neodvisno od KKN organizacij in je izdelan za vse občine v SR Sloveniji“. Avtor tega podatka osebno ni preverjal, vendar nima nobenega razloga, da bi vnaprej dvomil v izjavo Republiške geodetske uprave. Avtorju tudi doslej (junij 1995) še ni uspelo izvedeti, ali in kje so bili objavljeni sumarni podatki iz zbirnikov inventarnih listov po občinah in tudi ne, ali so se tako objavljeni podatki šteli kot uradni.

Proti koncu osemdesetih let je najprej geodetsko stroko in nato še geodetsko službo zajela prava „gisomanija“ in kdor ni takrat v enem stavku uporabil vsaj dvakrat besedo „sloj“ ali „atributna baza“ ni imel pri tedanjih geodetskih ustanovah česa iskati. No, ustanove, ki so poskušale GIS-e tudi tržiti, so dovolj zgodaj spoznale, da komunalna podjetja bolj zanima uporabniški sistem, kot pa sam GIS in da bo potrebno med obema sistemoma narediti nek kompromis (Pegan Žvokelj, 1990). Do tega kompromisa seveda nikoli ni prišlo, kajti reformator javnega sektorja je v začetku devetdesetih let najprej odvzel identiteto komunalnim dejavnostim in jih uradno prekrstil v obvezne lokalne javne službe varstva okolja, nato je začel na vse mogoče načine disciplinirati nekdanje komunalce. Vzporedno s tem je razvil tezo o Sloveniji v računalniku ter iniciral projekt digitalne baze infrastrukturnih objektov, DBI.

Geodetska služba in stroka je pri tem početju reformatorju vdano in brezprizivno asistirala. Rezultat vsega tega početja pa je na kratko takle: v začetku osemdesetih let je bila pokopana ideja prvega in drugega Zakona o katastru komunalnih naprav, leta 1987 je bila pokopana ideja o grafičnem prikazu komunalnih naprav, oboje pa naj bi bilo subsumirano v digitalni bazi infrastrukturnih objektov oziroma v evidenci o infrastrukturnih objektih in napravah, kot jo imenuje 6. inačica tez za geodetski zakon. Kakorkoli že, ko je bil porabljen zadnji republiški dinar za izdelavo GPKN-ja, je prenehalo tudi zanimanje geodetske službe in stroke za ta projekt. Teza o Sloveniji v računalniku je prišla geodeziji še kako prav, da se je lahko znebila neprijetnega bremena, ki si ga je sama naložila z zakoni o katastru komunalnih naprav. Dokončno razbremenitev pa sta po formalni plati prispevala Zakon o javnih gospodarskih službah in Zakon o lokalni samoupravi. Izhajajoč iz njunih določil je, v kolikor se za to odloči, pristojna za vzpostavitev in vzdrževanje katastra komunalnih naprav, lokalna skupnost. Od kdaj in zakaj ti podatki države ne zanimajo več, je seveda popolnoma drugo vprašanje.

3. Možnost uporabe podatkov katastra komunalnih naprav in razlogi za njihovo briskiranje

Institut za komunalno gospodarstvo je v prvi polovici osemdesetih let v raziskovalnih in diplomskih nalogah ter v člankih in referatih opozarjal na možnosti, ki jih nudijo podatki katastra komunalnih naprav za določanje vrednosti komunalnih fiksnih fondov ter neposredno s tem povezano amortizacijo, povečano vrednost zaradi minulih družbenih vlaganj, stvarno vrednost stavbnih zemljišč in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča (Glej literaturo: Bogataj et al., 1986, Rakar et al., 1981, Rakar, 1982, Rakar, Makuc, 1985, Rakar et al., 1982, Rakar, Šubic, 1984, Rakar, 1990). Povedanih in napisanih stvari na to temo na tem mestu ne kaže še enkrat ponavljati, zato si raje pogledjmo razloge, zakaj ponujene rešitve niso nikoli našle mesta v ustreznih zakonskih in podzakonskih aktih in zakaj je imel kataster komunalnih naprav kot ena od geodetskih evidenc vedno le obrobno vlogo.

Država (prej republika) in vlada je na projekt gledala skoraj izključno skozi dioptrijo potrebnih finančnih sredstev. Trenutno pa jo dolžina meje s sosednjo republiko zanima veliko bolj kot dolžina vodovodnega ali kanalizacijskega omrežja. Komunalnim podjetjem je veliko bolj ustrezalo obračunavanje in uporaba sredstev amortizacije v skladu z vsakokratno dnevno politiko, kot pa da bi bilo oboje vezano na uradne podatke katastra komunalnih naprav. Podobno bodo v bodoče

ravnale lokalne skupnosti, ki so postale 2. julija 1993 uradno lastnice teh objektov in naprav, vendar jim tega zaenkrat še ni nihče posebej povedal. Enaka ugotovitev velja tudi glede programa del in stroškov za tekoče in investicijsko vzdrževanje komunalnih objektov in naprav. Tudi skladom stavbnih zemljišč je veliko bolj ustrezalo, da so s prispevki investitorjev k tekočim in minulim družbenim vlaganjem v prvi vrsti v vsakem konkretnem primeru sklenili finančno konstrukcijo. V ta namen so bili odstotki in pavšalni zneski dosti bolj uporaben instrument, kot pa podatki katastra komunalnih naprav. Geodeti v upravnih in drugih organizacijah so se obnašali, ne da bi sicer za to vedeli, v skladu z ekonomskimi načeli. Za določen denarni znesek (v slovenščini prevedeno predstavlja ta znesek mesečno plačo) so pač skušali narediti čim manj in ker po zbirnem katastru komunalnih naprav ni bilo posebnega učinkovitega povpraševanja ga preprosto niso vzdrževali. Zasebni geodeti bodo seveda prisiljeni, da se bodo obnašali v skladu z ekonomskimi principi, kar pomeni, da bodo morali razpoložljivo opremo in porabljen čas unovčiti na trgu. Ta pa bo zanje veliko bolj ugoden, če bodo ob vsakem posegu v prostor dobili naročilo za posnetek komunalnih vodov, kot pa če bodo investitorju ti podatki že na voljo v tekoče vzdrževanem katastru komunalnih naprav.

In tako je krog sklenjen. Zadovoljna je vlada, komunalna podjetja, skladi stavbnih zemljišč in uradna geodetska služba. Še posebej bodo ob takem stanju zadovoljni zasebni geodeti in zasebna podjetja za promet z nepremičninami. Lokalne skupnosti pa o tem vsaj zaenkrat, ne vejo še popolnoma nič.

4. Sklep

Ne samo telo, tudi sistem je v ravnotežju, če nanj ne deluje nobena sila, oziroma če je rezultanta sil, ki naj delujejo, enaka nič. In pri projektu katastra komunalnih naprav so trenutno medsebojne silnice tako uravnotežene, da bo projekt zaradi pomanjkanja notranje energije preprosto zamrl in propadel, ne da bi okolje to sploh zaznalo. In tako smo zopet pri obstoju potreb kot gibalno razvoja. Podatki katastra komunalnih naprav nudijo določene zelo kvalitetne informacije, ki po eni strani omogočajo sprejemanje racionalnih odločitev, po drugi strani pa onemogočajo državnim in lokalnim politikom, da zlorabijo svojo moč in položaj. Kajti sleherna informacija pametnemu pomaga, tistega na oblasti pa omejuje in zmanjšuje njegovo samovoljo. Določanje pogojev in cen pri oddaji stavbnih zemljišč je tipičen primer zlorabe položaja na lokalni ravni, ki bi ga obvezna uporaba podatkov katastra komunalnih naprav močno omejila. S te strani torej ni realno pričakovati potreb po teh podatkih. Tudi geodeti se bodo v naslednjih petnajstih letih ukvarjali v prvi vrsti z lastninjenjem zemljišč in vračanjem premoženja, kar pomeni, da jim je zaslužek več kot zagotovljen.

Ostane tako še čisto operativna raven, natančneje incidentni primeri s smrtnimi izidi. Takrat bo, glede na to, da smo vendarle na pragu drugega tisočletja, dozorelo spoznanje, da niso problem katastra komunalnih naprav sloji in atributne baze, ampak da je od vsega začetka temeljni problem merilo 1: 1. V takem merilu se problemi namreč izvorno pojavljajo in v večini primerov žal tudi operativno rešujejo. Vsa ostala merila, torej tudi merilo 1: 3250 ali 1: 28500 so le modeli stvarnosti, ki strokovno usposobljenim upravljalcem in razumnim politikom omogočajo sprejemanje racionalnih odločitev glede gospodarjenja s komunalnimi fiksnimi fondi in ukrepov za preprečevanje incidentnih situacij na sistemih.

Če bo to spoznanje razvidno iz trinajste verzije tez za geodetski zakon, je bil namen tega prispevka več kot dosežen.

Literatura

M. Bogataj, et al, Informacijski sistem v komunalnem gospodarstvu, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, Ljubljana, 98 strani, 1986

I. Gaber, Izdelava in problematika zbirnega katastra komunalnih naprav v Velenju, Geodetski vestnik, letnik 21, št. 1/1977, str. 45-47

E. Gassner, H. Thuenker, Die technische Infrastruktur in der Bauleitplanung, Institut fuer Staedtebau, Berlin, 1992

- M. Jenič, Nekateri vidiki gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji, diplomska naloga, FAGG - Oddelek za gradbeništvo, 1989
- J. Kolar, et al, Komunalne naprave, skripta, FAGG - Geodetsko-komunalni oddelek, Ljubljana, 1974
- A. Koenig, 20 Jahre Erfahrung in der Vermessung und Kartierung unterindischen Leitungen, Vermessungsamt der Stadt Bern, 1973
- S. Majcen, G. Mlakar, Naloga v zvezi z izvajanjem predpisov o katastru komunalnih naprav, Geodetski vestnik, letnik 21, št. 1/1977, str. 37-44
- G. Mlakar, Kataster 2. Ljubljana, Zavod Republike Slovenije za šolstvo, 1991
- B. Pegan-Žvokelj, Poskus nastavitve računalniško podprtega informacijskega sistema za plinovodno omrežje, objekte in naprave v Ljubljani, diplomska naloga, FAGG - Oddelek za geodezijo, 1990
- A. Rakar et al., Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture, Ljubljana, Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG, 1981
- A. Rakar, Metode valorizacije komunalnih fondova. Stambena i komunalna privreda, št. 11-12, stran 37-44, 1982
- A. Rakar, Poskus oblikovanja izhodišč za nastavitev evidence stavbnih zemljišč, Geodetski vestnik, št. 4/83, stran 165-171, 1983
- A. Rakar, J. Makuc, Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN - primer mesta Maribor, Geodetski vestnik št. 2- 3/1985, Ljubljana, stran 91-104
- A. Rakar, M. Šubic, T. Klemenčič, Metodologija za ugotavljanje sorazmernega deleža investitorjev, Inštitut za komunalno gospodarstvo FAGG, Ljubljana, 1982
- A. Rakar, M. Šubic, Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu, Inštitut za komunalno gospodarstvo, 93 strani, 1984
- A. Rakar, Nekateri vidiki gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v ZR Nemčiji, Geodetski vestnik, Ljubljana, št. 3/1986, stran 191-198
- A. Rakar, Aktualni problemi gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji, IB - Revija za planiranje, Ljubljana, št. 8/89,
- A. Rakar, Nekateri ekonomski vidiki urejanja prostora, referat, Sedlarjevo srečanje, Otočec, 6. 12. 1990
- J. Senčar, et al., Mreže komunalnih vodova, snimanje i evidencija, Savetovanje o snimanju i evidenciji podzemnih komunalnih instalacija, Split, 1967
- S. Trček, Racionalizacija komunalnega urejanja naselij, Gradbeni center Slovenije, Ljubljana, 1968

Viri

FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, Oskrbovalni sistemi na področju komunalnega gospodarstva v SR Sloveniji, URP Komunalno gospodarstvo, letna poročila za obdobje 1981-1985

MOP, Zakon o urejanju prostora in graditvi - delovni osnutek, 1. december 1993

A. Rakar, M. Bogataj, T. Klemenčič, Strokovne osnove za nastavitev evidence stavbnih zemljišč, FAGG - Institut za komunalno gospodarstvo, 1985

A. Rakar, DBI - Poskus oblikovanja seznama odprtih vprašanj systemske in strokovno-metodološke narave, interno gradivo izključno za potrebe PTI, 1994

Republiška geodetska uprava, Katalog podatkov geodetske službe. Ljubljana, 1985, 1986, 1987

Recenzija: prof. dr. Marija Bogataj
 Aleš Seliškar (v delu)

Kataster gospodarske javne infrastrukture nov naziv, stara miselnost, dodatni problemi

Cadastre of public infrastructure: new title, old mentality, additional problems

Vir: Rakar, Albin. Kataster gospodarske javne infrastrukture : nov naziv, stara miselnost, dodatni problemi = Cadastre of public infrastructure facilities, new title, old mentality, additional problems. Geod. vestn.. [Tiskana izd.], 2004, letn. 48, št. 1, str. 7-17. http://www.geodetski-vestnik.com/48/1/gv48-1_007-017.pdf. [COBISS.SI-ID 2265185]

Povzetek

V članku so prikazana odprta vprašanja sistemske in praktične narave v zvezi z nastavitvijo in vodenjem katastra gospodarske javne infrastrukture ter pomen te evidence za razvoj geodetske dejavnosti. Analizirana je tako starejša kot novejša zakonodaja, ki obravnava strokovno področje katastra komunalnih naprav in grafičnega prikaza komunalnih naprav oz. katastra gospodarske infrastrukture. V nadaljevanju je navedena zakonodaja, ki ureja posamezna infrastrukturna omrežja in lastništvo, vloga in pomen katastra gospodarske javne infrastrukture kot uradne evidence in povezava z drugimi nepremičninskimi evidencami. V zaključku avtor našteje naloge, ki jih morajo opraviti resorno ministrstvo, geodetska služba in stroka, da bodo izpolnjene obveznosti v državi na tem strokovnem področju.

Ključne besede: nepremičnina, infrastruktura, lastništvo, evidenca, upravljanje.

Abstract

The article deals with the questions of a systematic and practical nature in terms of setting-up and maintaining the cadastre of public infrastructure facilities as well as the significance of the register for the surveying profession. The previous and new legislations are analysed, discussing the area of the cadastre of municipal facilities, graphic illustration of municipal facilities and the cadastre of infrastructure facilities, respectively. Further on, the legislation is discussed, which regulates different infrastructural networks and ownership, the role and significance of the cadastre of public infrastructure facilities as well as official registers and linkage to other real estate registers. In the conclusion, the author lists the tasks that need to be performed by the line ministry, geodetic service and profession, in order to fulfil the obligations at the national level in the area of expertise.

Key words: real estate, infrastructure, ownership, register, management.

I. Uvod

Zakon o geodetski dejavnosti (ZgeoD) iz leta 2000 v svojem 26. členu določa, da spadajo med naloge lokalne geodetske službe tudi vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje katastra komunalnih naprav (KKN). Zakon o urejanju prostora (ZureP-1) iz leta 2002 ne uporablja več pojma kataster komunalnih naprav, ampak v zvezi s podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture v 152. člen uvaja pojem kataster gospodarske javne infrastrukture (KGJI). S tem v zvezi v 179. členu ukinja veljavnost Zakona o katastru komunalnih naprav (ZKKN), ohranja pa do izdaje ustreznih izvršilnih predpisov pravilnik o izdelavi in vzdrževanju katastra komunalnih naprav iz leta 1976 in navodilo

o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav iz leta 1985. Trenutno (januar 2004) je v medresorskem usklajevanju Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora, ki v skladu z drugim odstavkom 151. člena in s sedmim odstavkom 152. člena ZureP-1 (podrobneje) opredeljuje tudi način vzpostavitve in vodenja katastra gospodarske javne infrastrukture.

V praksi sta (sedaj že bivša) kataster komunalnih naprav in grafični prikaz komunalnih naprav (GPKN) doživela natanko tisto usodo, ki so jo nekateri napovedali že sredi devetdesetih let (Rakar, 1995), so pa ob tem v nekaterih mestnih občinah pričeli koncipirati in nastavljeni posamezne prostorsko orientirane evidence, seveda predvsem za lastne potrebe in brez enotnih standardov. Besedilo pravilnika, ki je v medresorskem usklajevanju, in pretežni del poskusov v praksi pa nosijo v sebi temeljno sistemsko in metodološko napako, in ta je, da najprej poiščejo odgovor na vprašanje KAKO, ne da bi se prej vprašali KAJ, KOMU, KDAJ, predvsem pa ZAKAJ bomo določene informacije oziroma podatke rabili. Pri koncipiranju slehernega sistema, torej tudi organizacijskega – kar evidence, zbirke, registri in katastri nedvoumno so – moramo namreč najprej rešiti vsebinska vprašanja (kaj, komu, kdaj in zakaj) in šele nato tehnična vprašanja (kako).

Obrnjeni vrstni red aktivnosti bi namreč v realnem svetu pomenil, da bomo mehanično kopicili in nalagali NEKE informacije in podatke, ki jih bo že NEKOČ, NEKDO za NEKAJ rabili.

Infrastruktura (kar koli si že pod tem pojmom predstavljamo) predstavlja del premoženja, s katerim upravlja in gospodari lastnik, ki je lahko subjekt javnega in/ali zasebnega sektorja. Predpogoj za sleherno upravljavsko akcijo, ki mora nujno sloneti na načelih ekonomičnosti in gospodarnosti, pa je (ustrezna) informiranost. To učbeniško ugotovitev smo bili primorani na tem mestu ponoviti, kajti tudi tokrat obstaja nevarnost mehničnega zbiranja in nalaganja podatkov, ne da bi pri tem vedeli, kolikokrat, kdaj, komu in zakaj bodo služili.

Pri koncipiranju katastra javne gospodarske infrastrukture si moramo vnaprej odgovoriti na naslednja poglobljena vprašanja:

1. Kaj si predstavljamo pod pojmom gospodarska javna infrastruktura?
2. Kaj pomeni gospodarjenje in upravljanje z gospodarsko javno infrastrukturo in kakšne upravljavske akcije so za to potrebne?
3. Kdo je lastnik in kdo upravljavec posamezne vrste gospodarske javne infrastrukture?

Ter nenazadnje:

4. Katere podatke, kdaj, za katere namene in kako natančno bomo vodili v uradni evidenci in katere v poslovni evidenci?
Šele ko bodo znani odgovori na ta vsebinska vprašanja, se bomo lotili naslednjega sklopa problemov:
5. Odkod bomo potrebne podatke zajemali?
6. Kako jih bomo vodili?

In končno:

7. Kako jih bomo komu posredovali?

Dosedanji predpisi v zvezi z nastavitvijo in vodenjem katastra komunalnih naprav so vsaj na sistemski ravni zelo precizno in nedvoumno odgovarjali praktično na vsa prej naštetá vprašanja, razen na dve. Glede na to, da je šlo pri KKN-ju za

tehnično evidenco, se niso posebej ukvarjali s pojmom gospodarjenje in upravljanje. Prav tako se snovalci ZKKN-ja niso posebej ukvarjali z vprašanjem, komu in za katere namene bodo podatki KKN-ja dejansko služili. Sistemske spremembe na področju stvarnega prava, gospodarskih javnih služb, lokalne samouprave, geodetske uprave ter tehnološke spremembe na področju zajemanja in izkazovanja prostorsko-orientiranih podatkov in evidenc pa dejansko zahtevajo, da moramo sleherno od naštetih vprašanj ponovno temeljito premisliti, sicer bomo katastrom gospodarske javne infrastrukture napisali hkrati s formalno uzakonitvijo tudi že epitaf.

2. Seznam omrežij, objektov in naprav, ki tvorijo gospodarsko javno infrastrukturo

Izraz komunalne naprave je zakonodajalec zamenjal z javno gospodarsko infrastrukturo, pri čemer pa na empirični ravni še ne razpolagamo z uradnim seznamom omrežij, objektov in naprav, ki bi jim lahko pripisali zgornjo entiteto.

Na to področje trenutno posega kar nekaj sistemskih zakonov, glede njihovih opredelitev pa bi težko rekli, da so medsebojno konsistentne.

Drugi člen ZureP-1 opredeljuje, da sestavljajo gospodarsko javno infrastrukturo omrežja, objekti in naprave, ki so neposredno namenjena izvajanju gospodarskih javnih služb s področja prometa, energetike, komunalnega gospodarstva, upravljanja z vodami in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva ali varstva okolja, kakor tudi druga omrežja in objekti v javni rabi. Navedeni zakon deli gospodarsko javno infrastrukturo na državno in lokalno, poleg tega pa govori tudi o komunalni infrastrukturi.

Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) govori o objektih gospodarske javne infrastrukture in jih uvršča med inženirske objekte.

Uradna poimenovanja posameznih infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav (javnih in zasebnih) so predvidena v posameznih podzakonskih aktih, ki bodo izdani na podlagi:

- 26. člena Zakona o varstvu okolja,
- 3. člena Zakona o javnih cestah,
- 57. člena Zakona o energetiki,
- 26. in 53. člena Zakona o telekomunikacijah

ter

- 44. člena Zakona o vodah.

Doslej so bili ustrezni podzakonski akti izdani le za javne ceste (državne in lokalne).

Če želimo, da bodo imeli podatki, ki se zbirajo in vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture, značaj uradnih podatkov in da bodo kot taki tudi zavezujoči za uporabnike, potem morajo biti tudi poimenovanja posameznih infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav v skladu z uradnimi poimenovanji, kakor koli so morda ta v danem trenutku strokovno sporna.

Enotno poimenovanje posameznih objektov iz realnega sveta ni zgolj jezikoslovni in tudi ne zgolj strokovni problem. Različno poimenovanje istih objektov ima namreč lahko tudi pomembne pravne posledice. Samo za ilustracijo: težko boste na določeni gradbeni parceli uveljavljali pravico služnosti za objekt javne infrastrukture, ki ga veljavna zakonodaja ne pozna pod tem imenom (nazivom).

Seznam omrežij, objektov in naprav, ki bodo evidentirani v katastru gospodarske javne infrastrukture, utegne biti problematičen glede vezanosti te infrastrukture na izvajanje gospodarskih javnih služb. Že v sedanjih razmerah je ta opredelitev sporna vsaj glede prometnih in zelenih površin, ki imajo pretežno značaj dobrin v splošni rabi, ne služijo pa izvajanju gospodarskih javnih služb. V prihodnosti pa se bo z materialno privatizacijo infrastrukturnih dejavnosti ta problem razširil tudi na ostala omrežja, objekte in naprave.

Prava (in učinkovita) rešitev bi seveda bila, da se v naslovu izpusti beseda javna in da v bodoče govorimo le o katastru gospodarske infrastrukture, omrežja, objekti in naprave gospodarske javne infrastrukture pa se obravnavajo le kot njen sestavni del (podmnožica).

V vsakem primeru pa morata pristojna ministra za okolje, prostor in energijo ter za področje telekomunikacij izpolniti svoje obveznosti glede uradnega poimenovanja posameznih omrežij, objektov in naprav prej, najkasneje pa hkrati z izdajo podzakonskih predpisov, ki jih predvideva 152. člen ZureP-1.

3. Omrežja, objekti in naprave gospodarske javne infrastrukture kot del premoženja države in lokalnih skupnosti

Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993 (ZGJS) je v svojem 76. členu določil, da so z dnem njegove uveljavitve (tj. 2. 7. 1993) postala lastnina republike, občin in mestnih občin vsa infrastrukturna omrežja, objekti in naprave, ki so bili zgrajena z javnimi sredstvi (prispevki, povračila, samoprispevek, obvezno združena sredstva za razširjeno reprodukcijo na podlagi zakonov in samoupravnih sporazumov, sredstva vzajemnosti in solidarnosti ter druga javna sredstva za financiranje razširjene reprodukcije na področju dejavnosti materialne infrastrukture). V istem členu navedenega zakona je tudi določeno, da morajo novi LASTNIKI predložiti k PREDLOGU ZA ZEMLJIŠKOKNJIZNI VPIS LASTNIŠTVA (poudaril A. R.) tudi pisno izjavo o pridobitvi lastništva po zakonu o javnih gospodarskih službah.

Če smo že hoteli prejšnjemu katastru komunalnih naprav dati dodatno vsebino in pomen, bi ju nujno morali vezati na navedena določila ZGJS.

Ta uvaja pri omrežjih, objektih in napravah poleg dotedanega tehničnega še pravni (tj. lastniški), zakon o lokalni samoupravi pa poleg naštetih še ekonomski vidik, saj zavezuje lokalne skupnosti, da morajo s svojim premoženjem ravnati v smislu dobrega gospodarja. Infrastrukturna omrežja, objekte in naprave uvrščamo med nepremičnine ali pa med njihove sestavine (18. člen SPZ), lastninska pravica na nepremičnini pa se pridobi z vpisom v zemljiško knjigo (49. člen SPZ). Vpis v zemljiško knjigo pa bi moral biti – po analogiji vloge in pomena zemljiškega katastra pri varovanju lastnine – pogojen s predhodnim vrisom in vpisom gospodarske (javne) infrastrukture v kataster gospodarske (javne) infrastrukture. To bi moralo biti osnovno izhodišče pri vzpostavitvi novega katastra. Dodatni atributivni podatki, ki bi jih vseboval KGJI, pa bi bili pogojeni z uradno obvezno uporabo za posamezne upravljavske akcije in upravno-administrativne postopke.

O tem bomo nekoliko več spregovorili v nadaljevanju, na tem mestu pa moramo opozoriti še na en problem sistemske narave.

Problem, ki ga imamo v mislih, je nastal z novo upravno-teritorialno razdelitvijo nekdanjih občin in z lastninskim preoblikovanjem nekdanjih komunalnih podjetij v družbeni lasti. Rezultat navedenih sprememb je med drugim ta, da meje novih lokalnih skupnosti sekajo meje tehnično-tehnološko enovitih oskrbovalnih sistemov in da nekdanja komunalna podjetja izvajajo svoje dejavnosti za večje število novo nastalih lokalnih skupnosti. Eno in drugo bo treba upoštevati pri nastavitvi in vodenju katastra gospodarske javne infrastrukture, predvsem na lokalni ravni. Če naj podatki KGJI-ja nudijo podporo lokalnim skupnostim, da bodo z infrastrukturo ravnale v smislu dobrega gospodarja (beri: med drugim obračunavale amortizacijo v realnem obsegu), potem bodo morali biti podatki zbrani in izkazani v naslednji tehnološko-organizacijski

in prostorski strukturi (Rakar, 2000):

- objekt (opredmeteno osnovno sredstvo),
- mikrolokacija,
- oskrbovalni sistem,
- občina,
- dejavnost.

4. Kataster gospodarske javne infrastrukture kot uradna evidenca

Zagotavljanje podatkov o identifikaciji in lokaciji infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav zaradi kasnejšega vpisa v zemljiško knjigo naj bi bila torej temeljna naloga katastra gospodarske javne infrastrukture. Seveda je možno na to osnovo vezati tudi druge podatke, ki pa jim moramo predhodno predpisati obvezno uporabo pri sprejemanju posameznih odločitev, pri izdelavi prostorskih aktov ter pri izvajanju posameznih upravno-administrativnih postopkov.

Samo za ilustracijo navedimo nekaj možnosti predpisovanja obvezne uporabe podatkov KGJI-ja, ki izhajajo iz zakona o urejanju prostora: izdaja lokacijskih informacij (80. člen), izdaja smernic za načrtovanje določene prostorske ureditve (29. člen), izdaja mnenj k predlagani prostorski ureditvi (33. člen), zasnova infrastrukturnih sistemov v strategiji prostorskega razvoja in v urbanistični zasnovi naselja (57. in 58. člen), določitev območij komunalnega opremljanja v prostorskem redu občine (65. člen), izdelava programa opremljanja zemljišč za gradnjo (139. člen) in v tem smislu naprej. Uporaba podatkov KGJI-ja bo tudi v bodoče zavezujoča pri slehernem posegu v cestno telo (49. člen zakona o javnih cestah), lahko bi nanje vezali tudi izračun sredstev primerne porabe v posamezni lokalni skupnosti, podobno kot to počnemo v zvezi z lokalnimi cestami (10. člen zakona o financiranju občin). Na čisto finančnem področju (proračunska sredstva, cene) bi kazalo na podatke KGJI-ja vezati določanje sredstev amortizacije ter plan tekočega in investicijskega vzdrževanja infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav.

Možnosti so torej številne, pretehtati je treba le njihovo upravičenost, in to v pravnem in ekonomskem smislu.

Evidenca ima pravni učinek, če ima konstitutivni in publicitetni učinek. Konstitutivni učinek pomeni, da določena nepremičnina obstaja samo, če je vpisana v uradno evidenco. Publicitetni učinek pa pomeni, da se ne more nihče sklicevati, da za določeno dejstvo ni vedel, če je vpisano v uradno evidenco (Černe, 2003 a).

In prav v publicitetnem učinku uradne evidence lahko iščemo razlog, zakaj je državi (prej republiki) in občinam ustrezalo, da je imel prejšnji kataster komunalnih naprav popolnoma obrobno vlogo. Ponovimo še enkrat, kar je bilo zapisano in javno objavljeno že leta 1995: »Komunalnim podjetjem veliko bolj ustreza obračunavanje in poraba sredstev amortizacije v skladu z vsakokratno dnevno politiko, kot pa da bi bilo oboje povezano z uradnimi podatki katastra komunalnih naprav. Podobno bodo v bodoče ravnale lokalne skupnosti, ki so postale 02. julija 1993 uradno lastnice teh objektov in naprav. Enaka ugotovitev velja tudi glede programa del in stroškov za tekoče in investicijsko vzdrževanje komunalnih objektov in naprav. Tudi skladom stavbnih zemljišč veliko bolj ustreza, da s prispevki vlagateljev k tekočim in minulim družbenim vlaganjem v prvi vrsti v vsakem konkretnem primeru sklenejo finančno konstrukcijo. V ta namen so odstotki in pavšalni zneski veliko bolj uporaben instrument kot pa podatki katastra komunalnih naprav... In tako je krog sklenjen (...)« (Rakar, 1995).

Po desetih letih so razmere le še slabše in tudi prihodnost se ne kaže v nič bolj rožnati luči. Če že predpišemo nastavitev in vzdrževanje določene evidence, potem moramo predpisati tudi obvezno uporabo njenih podatkov. Obvezna uporaba po-

datkov pa omejuje samovoljo pri sprejemanju posameznih odločitev in zmanjšuje prostor za politično dogovarjanje, usklajevanje in trgovanje. Ima pa nastavitve in vodenje KGJI-ja poleg navedene tudi čisto ekonomsko komponento. Nastavitve in (ažurno) vodenje KGJI-ja bosta zvezani s stroški, ti pa bodo ekonomsko opravičljivi in sprejemljivi le, če bodo povzročili določen prihranek oziroma koristi. Zbirali, obdelovali in posredovali bomo torej samo tiste informacije in podatke, in to tako natančno, da bodo (vsaj na dolgi rok) koristi zaradi kvalitetnejših odločitev in zaradi skrajšanja upravno-administrativnih postopkov večje (ali pa vsaj enake) vložnim sredstvom (materialnim, finančnim in personalnim).

Seznama podatkov, ki jih bomo vodili v KGJI-ju, ne moremo določiti arbitrarno in tudi ne zgolj na podlagi demokratičnega odločanja, brez predhodnih stroškovnih podlag in variantnih rešitev.

Samo za ilustracijo: KGJI, ki nam bo nudil podatke samo za izdelavo planov tekočega in investicijskega vzdrževanja ter za planiranje investicij na nivoju enostavne reprodukcije, bo koncipiran bistveno drugače od katastra, ki nam bo poleg navedenih nudil tudi podatke, ali je na določeni lokaciji (stavbno zemljišče, gradbena parcela) priključek na določeno infrastrukturno omrežje možen. In ta slednji zopet drugače (tokrat ne ravno bistveno) od katastra, ki nam bo poleg tega nudil še podporo za izdajo računov posameznim zavezancem za plačilo prispevka za vzdrževanje mestnih ali krajevnih cest. Da ne bo nesporazuma: lahko se odločimo tudi, da so podatki KGJI-ja samo ilustrativne narave in da nimajo metrične vrednosti, če bomo seveda predhodno ugotovili, kdo in za katere namene bo take podatke rabil. Posebne koristi od tako nastavljenega KGJI-ja verjetno ne bo, zato pa tudi ne zahtevajmo, da naj bodo »lokacije lomov linij določene s koordinatami v državnem koordinatnem sistemu«.

5. Kataster gospodarske javne infrastrukture v povezavi z drugimi nepremičninskimi evidencami

Kataster gospodarske javne infrastrukture je bil uveden z zakonom o urejanju prostora. Ta je hkrati odpravil dosedanj zakon o katastru komunalnih naprav.

V 152. členu ZureP-1 je določeno, da se podatki o omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture vodijo v katastru gospodarske javne infrastrukture na podlagi podatkov o že zgrajenih omrežjih in objektih gospodarske javne infrastrukture in podatkov, ki jih posredujejo investitorji po končani gradnji. Zbirne podatke o vrstah in legi omrežij in objektov gospodarske javne infrastrukture vodi, v topografski bazi povezljivo z zemljiškim katastrom, za geodetske zadeve pristojni organ na podlagi podatkov, evidentiranih v katastru gospodarske javne infrastrukture. Vsaka sprememba podatkov v katastru gospodarske javne infrastrukture, ki pomeni tudi spremembo podatka v topografski bazi, se evidentira in posreduje za geodetske zadeve pristojnemu organu v roku treh mesecev od njenega nastanka.

Obveznost nastavitve katastra gospodarske javne infrastrukture v zakonu ni neposredno naložena gospodarskim javnim službam, ki upravljajo z objekti in omrežji gospodarske javne infrastrukture, ampak občinam oziroma ministrstvom, v čigar delovno področje sodijo posamezne naprave in omrežja (3. odstavek 152. člena ZureP-1).

Posredovanje podatkov o novozgrajenih infrastrukturnih omrežjih, objektih in napravah sankcionira tudi Zakon o graditvi objektov. V 16. členu ZGO-1 je določeno, da se evidentiranost objektov zagotavlja v postopku izdaje gradbenih in uporabnih dovoljenj ter z vpisovanjem grajenih objektov v uradne evidence. Zemljišča, na katerih so zgrajeni objekti, za katere je potrebno gradbeno dovoljenje, je treba evidentirati v zemljiškem katastru. Gradbeno-inženirske objekte, ki sestavljajo gospodarsko javno infrastrukturo, je treba evidentirati v katastru gospodarske javne infrastrukture.

Postopek vpisa v uradne evidence je določen v 105. členu ZGO-1. Ta določa, da mora investitor najpozneje v 15 dneh po dnevu pravnomočnosti uporabnega dovoljenja pri projektantu oziroma geodetskem podjetju naročiti projekt za vpis v uradne evidence, v primeru gradnje za trg pa takoj po prevzemu takšnega projekta tudi poskrbeti za vpis objekta v z-

mljiški kataster oziroma v primeru stavbe tudi v kataster stavb. V primeru objekta gospodarske javne infrastrukture mora investitor najpozneje v 15 dneh po dnevu pravnomočnosti uporabnega dovoljenja tudi poskrbeti, da se takšen objekt vpiše v kataster gospodarske javne infrastrukture.

Neizpolnjevanje določil 105. člena ZGO-1 je sankcionirano v 164. členu ZGO-1. Vpis v evidenco je torej za inženirske objekte, ki se bodo gradili na novo, formalno zagotovljen, saj je neizpolnjevanje te obveznosti finančno sankcionirano. Po mnenju nekaterih (Černe, 2003 a) bi bilo sicer bolje, da bi že izdajo uporabnega dovoljenja pogojevali z vpisom inženirskih objektov v uradno evidenco, vendar je vprašanje, če je taka zahteva v praksi tudi izvedljiva.

Ob tem pa obstaja odprto vprašanje zagotavljanja podatkov o že zgrajenih objektih in s tem v zvezi o možnosti in načinu uporabe podatkov prejšnjega katastra komunalnih naprav: obratnega, zbirnega in grafičnega prikaza komunalnih naprav, ki se je izdeloval in vodil kot samostojna evidenca, mimo določil zakona o katastru komunalnih naprav. Iz kataloga podatkov geodetske službe za leto 1987 je mogoče razbrati, da je bil v tem letu GPKN izdelan za vse občine v takratni SR Sloveniji, zbirni kataster komunalnih naprav pa v skupno 51 (enainpetdesetih) mestih in naseljih mestnega značaja, med njimi v osmih od desetih mest, kjer so sedeži sedanjih mestnih občin.

Če navedeni podatki držijo, potem bi morali na sedežih nekdanjih občinskih geodetskih naprav razpolagati s kartografskimi prikazi komunalnih naprav v merilih 1:5000 ali 1:10 000, na Geodetski upravi Republike Slovenije pa z zbirnimi podatki iz inventarnih listov, in to po občinah in za posamezno vrsto komunalne infrastrukture. Poleg naštetega pa bi morali obstajati za 51 naselij vsaj evidenčni načrti v merilih 1:500, 1:1000 ali pa v načrtih grafične izmere 1:2880. Vsi našeti načrti in prikazi so seveda v analogni obliki, zato je treba najprej preveriti možnost za njihovo pretvorbo v »topografsko bazo, ki bo povezljiva z zemljiškim katastrom«.

Zakonodajalec je, vede ali ne, spregledal, da je bila že leta 1997 uzakonjena še ena evidenca, ki ima vse temeljne značilnosti katastra gospodarske javne infrastrukture, in sicer evidenca o javnih cestah in objektih na njih, krajše: banka cestnih podatkov (glej Pravilnik o načinu označevanja javnih cest in o evidencah o javnih cestah in objektih na njih, UL RS, št. 49/1997).

Povezanost katastra gospodarske javne infrastrukture in evidence o javnih cestah in objektih na njih narekujejo najmanj tile razlogi:

1. Javne ceste so del gospodarske javne infrastrukture.
2. Večina podzemnih vodov je speljana v cestnih telesih, v mestih in naseljih praktično vsi.
3. Med podatki, ki se vodijo v banki cestnih podatkov, so tudi podatki o »komunalni infrastrukturi v cestišču in ob cestišču«.
4. Dovoljenja za posege v cestno telo zaradi novogradenj ali rekonstrukcij posameznih vodov in napeljav izdaja pristojni upravni organ s področja prometa.

Če bomo uzakonili dve uradni evidenci za isti objekt (banko cestnih podatkov in kataster gospodarske javne infrastrukture), bo to pomenilo isto, kot če bi izdali isti osebi dve veljavni osebni izkaznici.

6. Sklep

Država se s področja infrastrukturnih dejavnosti umika, in to na različne načine. Del dejavnosti, ki so profitno zanimive,

prepušča trgu, pri čemer pri njih ohranja svoj vpliv kot delničar oz. večinski lastnik (energetika, telekomunikacije). Tiste, ki očitno nikoli ne bodo prinašale profita, je prepustila lokalnim skupnostim (lokalne javne gospodarske službe varstva okolja, javni mestni potniški promet, občinske ceste), ostale pa bo preko koncesijskih pogodb prepustila (razpršenim) izvajalcem zasebnega sektorja (medkrajevni potniški promet).

Država je omejila svoje obveznosti in pristojnosti tudi na področju geodetskih evidenc, naslednji korak pa bo prav gotovo usmerila k postopnemu zmanjševanju finančnih transferjev lokalnim skupnostim.

Tako lokalne skupnosti vede ali ne, prepričani pa smo, da nehoti, dobivajo vedno več izvajalskih in finančnih obveznosti glede zagotavljanja javnih potreb in glede izvajanja javnih zadev, ki na ta način dobivajo status javnih zadev lokalnega pomena. Gospodarjenje z infrastrukturo in z urbanim prostorom (stavbnimi zemljišči) sta tipična primera javnih zadev te vrste in lokalne skupnosti rabijo za posamezne odločitve in za vodenje upravno-administrativnih postopkov na teh področjih ustrezno informacijsko podporo.

Zaenkrat imamo uradno izkazane potrebe po prostorsko-orientiranih podatkih samo na področju javnih cest, državnih in lokalnih. Na slednje se veže višina sredstev primerne porabe in s tem višina sredstev finančne izravnave, ki pripada posamezni lokalni skupnosti. Za ostala infrastrukturna omrežja, objekte in naprave na državni ravni ni uradno izkazanih potreb po prostorsko-orientiranih podatkih, sumarni numerični podatki pa so bili za vse občine zbrani leta 1987. Treba jih je le poiskati in valorizirati, če jih država seveda v resnici rabi. Ob tem pa naj resorno ministrstvo, če želi resnično pomagati lokalnim skupnostim, najprej uskladi vsebino

152. člena ZureP-1 in 26. člena ZgeoD ter izpolni svoje obveznosti iz že sprejetih zakonov glede uradnega poimenovanja posameznih infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav. Ne samo za lokalne skupnosti, tudi za državo bi bilo koristno, če bi strokovne službe resornega ministrstva predpisale enotno tipologijo (znake in barve) za označevanje posameznih infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav.

Ocenjujemo, da imata zakonodajalec in resorno ministrstvo za izpolnitev naštetih nalog časa več kot dovolj, saj ni zaenkrat nobenih znakov, da bi se v kateri koli lokalni skupnosti (tudi v mestnih občinah ne) pričele aktivnosti za organizacijo lokalnih geodetskih služb. Kako daleč smo od tega, da bi se lokalne skupnosti pričele zavedati, da so že od 2. 7. 1993 lastnice infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav na svojem območju, pove podatek, da (če že) na izpad amortizacijskih sredstev in posledično na kalkulatивно izgubo opozarjajo izvajalske organizacije in ne lokalne skupnosti, kot lastnice te vrste »opredmetenih osnovnih sredstev«.

V prenovljenem in posodobljenem Geodetskem vestniku lahko zasledimo številne prispevke (strokovne in v obliki poročil), ki obravnavajo posodobitev nepremičninskih evidenc ter s tem v zvezi nove izzive in priložnosti slovenske geodezije. Kataster javne gospodarske infrastrukture ni pri tem omenjen niti enkrat, premoženje lokalne pa enkrat. Pač pa se cenjeni kolega in prva avtoriteta prostorsko-planerske in geodetske stroke v Sloveniji v enem od svojih odmevnih prispevkov sprašuje: »Kaj bomo merili čez nekaj let?« Ne njemu, ampak petdeset let mlajšim kolegom, ki bi jih moralo to v resnici skrbeti, ponujam tale odgovor: Vse, kar še ni izmerjeno, pa bi moralo biti! In za ilustracijo, koliko je še tega: v Sloveniji je 6000 naselij, od tega 195 središč lokalnih skupnosti, od katerih jih ima 91 več kot dva tisoč prebivalcev. Zbirni kataster komunalnih naprav je izdelan, deloma ali v celoti, v enainpetdesetih mestih in naseljih mestnega značaja. Torej!?

Seveda pa, da ne bo nesporazuma: izmero mora nekdo naročiti in plačati. To pa bo storil le tisti, ki bo določene podatke (ažurne in natančne) rabil. Za izdelke, ki bodo jamčili zgolj »projekcijo zunanjih obrisov objekta na horizontalno ravnino«, in to (brez zamere za izraz) z artilerijsko natančnostjo, boste gotovo težko dobili naročnika. Povedano velja v enaki meri za javni neprofitni in za profitni del geodetske dejavnosti.

Literatura in viri

- Černe, T. (2003 a). Strokovne podlage za nastavitev katastra gospodarske javne infrastrukture. Seminarska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo – Podiplomski študij Komunalne smeri (nepublicirano).
- Černe, T. (2003 b). Gospodarjenje z javnimi zelenimi površinami v Mestni občini Maribor. Seminarska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo – Podiplomski študij Komunalne smeri (nepublicirano).
- Duhovnik, M. et al. (2003). Geodetske podlage in topografska baza. Geodetski vestnik, 47 (3), 224–230.
- Energetski zakon. Uradni list RS, 30. 09. 1999, št. 79, str. 12378–12394.
- Katalog podatkov geodetske službe (1987). Ljubljana: Geodetska uprava Republike Slovenije
- Lipej, B. (2003). Novi izzivi in nove priložnosti slovenske geodezije. Geodetski vestnik, 47 (4), 375–386.
- Naprudnik, M. (2003). Kaj bomo merili čez nekaj let? Geodetski vestnik, 47 (1–2), 144–149.
- Pravilnik o načinu označevanja javnih cest in o evidencah o javnih cestah in objektih na njih. Uradni list RS, 08. 08. 1997, št. 49, str. 4245–4253.
- Pravilnik o vsebini in načinu vodenja zbirke podatkov o dejanski rabi prostora (2003). Ljubljana: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (nepublicirano).
- Poročilo o izvajanju projekta Ocena natančnosti podatkov zemljiškega katastra (2003). Geodetski vestnik, 47 (3), 337–342.
- Rakar, A. (1995). Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računovodsko obsedenostjo. Geodetski vestnik, 39 (3), 215–221.
- Rakar, A. (2000). Inventarizacija in ovrednotenje javne infrastrukture v občinah Grosuplje, Ivančna gorica in Videm-Dobropolje. Metodološko gradivo (nepublicirano).
- Rakar, A. (2002). Informacijski sistem komunalne infrastrukture na območju Mestne občine Koper – Pravni okvir; namen in cilj; teze; pripombe in predlogi (nepublicirano).
- Tratnik, M. (2002). Stvarno-pravni zakonik. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Zakon o financiranju občin – spremembe in dopolnitve. Uradni list RS, 07. 08. 1998, št. 56, str. 4013–4017.
- Zakon o geodetski dejavnosti. Uradni list RS, 31. 01. 2000, št. 8, str. 949–955.
- Zakon o gospodarskih javnih službah. Uradni list RS, 17. 06. 1993, št. 32, 1741–1750.
- Zakon o graditvi objektov. Uradni list RS, 18. 12. 2002, št. 110, str. 13084–13132. Zakon o varstvu okolja. Uradni list RS, 17. 06. 1993, št. 32, 1750–1769.
- Zakon o javnih cestah. Uradni list RS, 23. 05. 1997, št. 29, 2553–2567.

Zakon o telekomunikacijah. Uradni list RS, 26. 04. 2001, št. 30, str. 3208–3238.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list, RS, 18. 12. 2002, št. 110, str. 13057–13083.

Zakon o vodah. Uradni list RS, 26. 07. 2002, št. 67, str. 7648–7680.

Zaščita in ohranjanje vrednosti gospodarske javne infrastrukture

Protection and conservation of the value of public infrastructure

Vir: Rakar, Albin, Mesner, Andrej, Mlinar, Jurij, Šarlah, Nikolaj, Šubic Kovač, Maruška. Zaščita in ohranjanje vrednosti gospodarske javne infrastrukture. Geod. vestn.. [Tiskana izd.], 2010, letn. 54, št. 2, str. 242-252, ilustr. http://www.geodetski-vestnik.com/54/2/gv54-2_242-252.pdf. [COBISS.SI-ID 5061473]

Izvleček

V prispevku sta obravnavana sistem zaščite gospodarske javne infrastrukture na sistemski in izvedbeni ravni ter javna infrastruktura kot del premoženja lokalnih skupnosti. S tem v zvezi so posebej obravnavani položaj in vloga katastra gospodarske javne infrastrukture pri zagotavljanju zaščite in varnosti javne infrastrukture, pri obračunavanju realne amortizacije ter vzpostavitvi novih razmerij med lokalno skupnostjo in izvajalci gospodarskih javnih služb.

Ključne besede javne gospodarske službe, kataster gospodarske javne infrastrukture, sistem zaščite, premoženje lokalnih skupnosti, preglednost finančnih odnosov.

Abstract

This paper discusses the system of public infrastructure protection on the systemic and implementation levels, and public infrastructure as a part of the local community assets. In this regard, special attention is paid to the present position and particular role of the cadastre of public infrastructure in ensuring the protection of public infrastructure, real depreciation accounting and the establishment of new relationships between local community and utility companies.

Key words utility companies, cadastre of public infrastructure, system of protection, assets of local communities, the transparency of financial relations.

I. Uvod

Gospodarska javna infrastruktura in gospodarske javne službe, ki zadovoljujejo materialni del javnih potreb, so temeljni in nenadomestljivi pogoj za življenje in delo ter normalen razvoj sleherne družbe. Kazalci gospodarskega in znaten del kazalcev družbenega razvoja so v neposredni zvezi s stopnjo razvitosti gospodarske javne infrastrukture (GJI) in gospodarskih javnih služb (GJS).

Infrastrukturna omrežja, objekti in naprave pa lahko opravljajo svoje temeljno poslanstvo le, če so primerno vzdrževani in če jih zamenjamo oziroma obnovimo po preteku obratovalne (življenjske, amortizacijske) dobe. Zagotavljanje funkcionalne in obratovalne sposobnosti infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav (tj. redno vzdrževanje in odpravljanje poškodb) ter vsa investicijska dela (zamenjava in nove investicije) na čisto operativni in izvedbeni ravni zahtevajo posege v konkreten prostor (nepremičnino), ki je po pravilu cestno telo oziroma njegov posamezni del. Temeljne težave, ki nastanejo pri posegih te vrste, pa izhajajo iz dejstva, da so v isto cestno telo položeni tudi drugi infrastrukturni vodi in da s konkretnim posegom omejujemo prevoznost oziroma prehodnost posameznega cestnega odseka.

Po neuradnih podatkih (Mlinar, 2008) smo imeli v Republiki Sloveniji v začetku leta 2009 skupno 183.000 kilo-

metrov gospodarske javne infrastrukture. Od tega 70.000 kilometrov (38 %) pripada električnemu omrežju, po 20.000 kilometrov (11 %) pa javnemu vodovodu in javnim cestam. O številu in vrstah poškodb na javni infrastrukturi za celotno državo pa nimamo na voljo niti neuradnih podatkov. Na podlagi podatkov, ki smo jih dobili pri posameznih izvajalcih GJS in lastnikih GJI, so najbolj podvržena poškodbam vodovodna in telekomunikacijska omrežja, vendar iz različnih vzrokov. Pri vodovodnem omrežju sta vzrok za številne poškodbe in prekinitve v delovanju sistema predvsem starost in amortiziranost omrežja, pri telekomunikacijskih omrežjih pa posegi v prostor (predvsem v cestno telo), za katere ne potrebujemo gradbenega dovoljenja (enostavni objekti). Tudi stroški zaradi poškodb so v navedenih primerih različni: odpravljanje poškodb na vodovodnih omrežjih povzroča predvsem visoke neposredne stroške, prekinitve delovanja telekomunikacijskih sistemov pa ogromne posredne stroške zaradi ovir pri poslovanju subjektov, ki so priključeni na omrežja in so od njih tehnološko odvisni.

Poškodbe na podzemnih napeljavah poleg neposrednih stroškov, ki jih trpi povzročitelj, prinašajo ogromno posrednih stroškov in družbeno-gospodarske škode. Povzročajo motnje in celo prekinitve v delovanju oskrbovalnega sistema, kar pomeni tudi motnje in prekinitve proizvodnih in storitvenih procesov pri neposrednih uporabnikih ter tudi incidentno (katastrofično) onesnaževanje okolja. Območje, na katerem ni zagotovljeno redno in neprekinjeno delovanje infrastrukturnih sistemov, gotovo ni zanimivo za domače in tuje vlagatelje in je kot tako dolgoročno obsojeno na stagnacijo in nazadovanje. Nezanosljiva infrastruktura je za potencialnega investitorja na nekem območju gotovo slabši indikator kot nezgrajena infrastruktura!

Poškodbe, ki jih na omrežjih gospodarske javne infrastrukture povzročajo tretje osebe, pa niso edini razlog za prekinitve v delovanju sistemov in torej oskrbe. Druga skupina vzrokov za prekinitve tiči v funkcionalni in obratovalni nesposobnosti omrežja, ki je posledica zastarevanja, vzrok za to pa so nerealno obračunani zneski amortizacije, ki ne omogočajo zamenjave dotrajanih omrežij po preteku amortizacijske dobe.

Prav zato je bilo treba raziskati in analizirati vpliv pojavljanja poškodb na delovanje infrastrukturnih sistemov, in to ne samo na lokalni, ampak tudi na državni ravni, ter pripraviti predlog ukrepov sistemske in operativne narave za izboljšanje stanja.

V ta namen je bil v letu 2009 izveden raziskovalni projekt »Načrt vzpostavitve sistema za zaščito javne gospodarske infrastrukture«, ki sta ga financirala ARRS in MOP-GURS. Analiza zaščite gospodarske javne infrastrukture je potekala na sistemski in izvedbeni ravni. Na slednji smo vključili v analizo tri lokalne skupnosti (Mestno občino Ljubljana – v nadaljevanju MOL, Mestno občino Maribor – v nadaljevanju MOM in Občino Makole) ter skupaj dvanajst izvajalcev GJS v teh občinah.

Povzetke rezultatov opravljenih analiz (Rakar et al., 2009) prikazujemo v nadaljevanju.

2. Zaščita gospodarske javne infrastrukture v zakonih, podzakonskih predpisih in odlokih lokalnih skupnosti

Gradnja (in vzdrževanje) omrežij, objektov in naprav državne in lokalne gospodarske javne infrastrukture se v gradbeni zakonodaji razume kot »gradnja objektov«, za kar so potrebna ustrezna dovoljenja. V zakonodaji s področja javnih cest se navedene dejavnosti razumejo kot napeljevanje nadzemnih in podzemnih vodov in naprav, za kar so potrebni posegi in dela na javnih cestah (državnih in lokalnih). Omrežja, objekti in naprave gospodarske javne infrastrukture (državne in lokalne) se praviloma uporabljajo za izvajanje gospodarskih javnih služb, te pa poleg resornih zakonov opredeljujejo tudi podzakonski predpisi, praviloma odloki. Pri sistemu varovanja gospodarske javne infrastrukture (GJI) se dejansko srečujemo z vsemi navedenimi sestavinami in ravnmi: državno in lokalno ter sistemsko in resorno.

V analizo zagotavljanja varnosti GJI na sistemski, tj. zakonodajni ravni smo vključili skupaj 30 (trideset) splošnih pravnih aktov, od tega osem zakonov, štiri podzakonske akte na državni ravni ter osemnajst odlokov v obravnavanih lokalnih

skupnostih (MOL, MOM, Občina Makole). Podrobnejše sezname obravnavanih aktov in vsebine opravljenih analiz so prikazane v Zaključnem poročilu (Rakar et al., 2009), v nadaljevanju pa podajamo le povzetke ugotovitev:

(1.) Varnost in zaščito gospodarske javne infrastrukture na sistemski ravni zagotavlja že Zakon o graditvi objektov. Zagotavljanje varnosti in zaščite pred poškodbami tretjih oseb se seveda nanaša samo na tiste primere nameravanih gradenj, za katere potrebujemo gradbeno dovoljenje, torej za gradnjo, rekonstrukcijo ali odstranitev zahtevnih, manj zahtevnih in nezahtevnih objektov v varovalnih pasovih infrastrukturnih vodov.

Investitor, ki bo gradil zahteven, manj zahteven ali nezahteven objekt v trimetrskem varovalnem pasu od obstoječih vodov, mora predhodno pridobiti projektne pogoje in nato soglasje pristojnih soglasodajalcev. To so lastniki gospodarske javne infrastrukture oziroma osebe z javnimi pooblastili.

(2.) Sam zakon o graditvi objektov ne zagotavlja zaščite gospodarske javne infrastrukture, če se »nameravana gradnja« nanaša na enostavne objekte, in tudi ne pri »vzdrževalnih delih v javno korist«.

Možnost poškodb tretjih oseb na gospodarski javni infrastrukturi obstaja tako predvsem pri gradnji naslednjih enostavnih objektov zunaj varovalnih pasov javnih cest: objekti za lastne potrebe, pomožni infrastrukturni objekti, pomožni obrambni objekti, pomožni kmetijsko-gozdarski objekti, začasni objekti, vadbeni objekti in urbana oprema.

(3.) Poseben del (sestavina) gospodarske javne infrastrukture so (komunalni) priključki. Lokacijski pogoji za gradnjo komunalnih priključkov so, tako kot za omrežja in druge objekte GJI, predpisani v prostorskih aktih, konkretizirani pa v vodilni mapi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, in sicer v poglavju »lokacijski podatki«. Za samo gradnjo in izvedbo priključka sicer ni potrebno gradbeno dovoljenje, investitor in izvajalec del pa pri priključevanju objekta na gospodarsko javno infrastrukturo nista popolnoma samostojna. Zakon o gospodarskih javnih službah ter resorni zakoni in podzakonski predpisi, ki so bili izdani na njihovih podlagah, zelo natančno predpisujejo: pogoje za priključevanje objektov na omrežja GJI, pogoje za izvedbo posameznega priključka, obveznosti izvajalca gospodarske javne službe oziroma javnih storitev in obveznosti uporabnika.

(4.) Varnost gospodarske javne infrastrukture, ki je vgrajena v telo javnih cest, na sistemski ravni zagotavlja zakonodaja s področja javnih cest. Za državne in občinske ceste namreč velja, da noben poseg nanje in vanje ni mogoč brez predhodnega dovoljenja pristojnega upravnega organa. Pristojni organ pa mora pred izdajo dovoljenja preveriti, ali je bila varnost obstoječe gospodarske javne infrastrukture zagotovljena že v fazi projektiranja, in hkrati predpisati pogoje, pod katerimi bo varnost zagotovljena tudi med izvajanjem in po koncu izvedenih del na javni cesti. Vse povedano velja tudi za postavljanje vseh vrst urbane opreme in drugih objektov, ki so opredeljeni kot enostavni objekti.

3. Izvedbena raven zaščite gospodarske javne infrastrukture

Učinkovitost pravno zajamčene varnosti gospodarske javne infrastrukture smo želeli preveriti v konkretnih okoljih, in sicer v MOL, MOM in Občini Makole. V analizo smo poleg upravnih organov lokalnih skupnosti vključili izvajalce državnih in lokalnih gospodarskih javnih služb, ki nastopajo v različnih vlogah, enkrat kot investitorji, drugič kot soglasodajalci. Analiza je tako v Mestni občini Ljubljana zajela 6, v Mestni občini Maribor 4 in v Občini Makole 2 izvajalca lokalnih oziroma državnih gospodarskih javnih služb. V vsaki od navedenih lokalnih skupnosti smo analizirali: načine predpisovanja projektnih pogojev in dajanja soglasij, izvajanje (gradbenih) del pri gradnji in vzdrževanju GJI, nadzor nad izvajanjem del in prevzem izvedenih del.

V nadaljevanju raziskave smo analizirali poškodbe na gospodarski javni infrastrukturi. Pri komunalni in energetske infrastrukture smo analizirali poškodbe predvsem v Mestni občini Celje in sosednjih občinah, pri elektronskih telekomunikaci-

Po veljavni zakonodaji in predpisih je klicanje prihranjeno samo investitorjem (projektantom izvajalcem) enostavnih objektov, ki ne ležijo na območjih varovalnih pasov javnih cest.

(3.) Na podlagi opravljenih analiz načinov in učinkovitosti zaščite gospodarske javne infrastrukture v konkretnih okoljih menimo, da sta zaščita in varnost gospodarske javne infrastrukture pred poškodbami tretjih oseb zagotovljena povsod, kjer je bilo za gradnjo objekta ali drug poseg v prostor pridobljeno gradbeno dovoljenje. Drugi pogoji, predvsem na izvedbeni ravni, so še: strokovna usposobljenost soglasodajalcev (izvajalcev gospodarskih javnih služb), odzivnost in ustrezna opremljenost (intervencijskih) ekip ter ustrezna položajna natančnost evidenc gospodarske javne infrastrukture.

(4.) V Sloveniji imamo na podlagi razpoložljivih podatkov skupno 183.000 km omrežij gospodarske javne infrastrukture (Mlinar, 2008). Z vidika števila poškodb in povzročene škode (neposredni in posredni stroški) za najbolj občutljive veljajo elektronske komunikacije in plinovodno omrežje.

Na podlagi opravljenih analiz ocenjujemo, da je bilo zaradi poškodb, ki so jih povzročile predvsem tretje osebe, v letu 2008 povzročenih za 1,6 milijona EUR škode samo iz naslova neposrednih stroškov. Če k temu prištejemo še posredne stroške v višini 5,7 milijona EUR, znaša skupna letna škoda zaradi stroškov na gospodarski javni infrastrukturi 7,3 milijona EUR (Šarlah, 2009).

(5.) Poškodbe, ki jih na omrežjih gospodarske javne infrastrukture povzročajo tretje osebe, pa niso edini razlog za prekinitve obratovanja sistemov in torej oskrbe. Druga skupina vzrokov za prekinitve tiči v funkcionalni in obratovalni nesposobnosti omrežja, ki je posledica zastarevanja, vzrok za to pa so nerealno obračunani zneski amortizacije, ki ne omogočajo zamenjave dotrajanih omrežij po preteku amortizacijske dobe.

Ocenjujemo, da ta primanjkljaj v amortizacijskih fondih v Republiki Sloveniji samo na področju dejavnosti oskrbe z vodo znaša 14,0 milijona EUR na leto (Rakar, 2009). To dejstvo kaže, da lokalne skupnosti, kot lastnice lokalne gospodarske javne infrastrukture, ne ravnajo z njo kot dober gospodar.

4. Gospodarska javna infrastruktura kot del premoženja lokalnih skupnosti

4.1 Lastništvo lokalne gospodarske javne infrastrukture

Zakon o gospodarskih javnih službah iz leta 1993 (ZGJS) je v 76. členu določil, da z dnem njegove uveljavitve (tj., 2. 7. 1993) postanejo lastnina republike, občin in mestnih občin vsa infrastrukturna omrežja, objekti in naprave, ki so bila zgrajena z javnimi sredstvi. V istem členu navedenega zakona je tudi določeno, da morajo novi lastniki predložiti k predlogu za zemljiškoknjižni vpis lastništva tudi pisno izjavo o pridobitvi lastništva po zakonu o javnih gospodarskih službah. Če smo že hoteli dati prejšnjemu katastru komunalnih naprav dodatno vsebino in pomen, bi jo nujno morali vezati na navedena določila ZGJS. Ta uvaja pri omrežjih, objektih in napravah poleg dotedanjega tehničnega še pravni (tj. lastniški), zakon o lokalni samoupravi pa poleg naštetih še ekonomski vidik, saj zavezuje lokalne skupnosti, da morajo s svojim premoženjem ravnati kot dober gospodar. Infrastrukturna omrežja, objekte in naprave uvrščamo med nepremičnine ali pa med njihove sestavine (18. člen SPZ), lastninska pravica na nepremičnini pa se pridobi z vpisom v zemljiško knjigo (49. člen SPZ).

Lokalne skupnosti se vse doslej niso zavedale, da so že od leta 1993 formalno lastnice lokalne gospodarske javne infrastrukture in da morajo z njo ravnati kot dober gospodar, kar pomeni, da morajo zagotavljati njeno funkcionalno in obratovalno sposobnost ter zamenjavo dotrajanih omrežij, objektov in naprav po preteku amortizacijske dobe. Eden od razlogov za to nedvomno tiči v dejstvu, da v naši državi dejansko še nismo izvedli reorganizacije nekdanjih dejavnosti materialne infrastrukture, saj smo nekdanja komunalna podjetja v družbeni lasti preoblikovali v javna podjetja z lastnostjo delniških družb z omejeno odgovornostjo in jim v skladu z določili ZGJS podeliti status izvajalcev komunalnih dejavnosti. Vzporedno s tem se je spremenil računovodski status omrežij, objektov in naprav lokalne gospodarske javne infrastrukture: namesto

opredmetenih osnovnih sredstev v lasti nekdanjih komunalnih podjetij so se ta sredstva po računovodskem standardu SRS 35 od leta 1997 naprej poenoteno izkazovala kot sredstva v upravljanju, amortizacija, kot vir njihovega financiranja, pa kot obveznost do lastnika sredstev v upravljanju, tj. do lokalne skupnosti (Jereb, 2009). Težave pri obračunavanju amortizacije komunalne infrastrukture, ki so bile obravnavane in predstavljene že leta 1984 (Rakar, Šubic-Kovač, 1984), so se po spremembi lastništva priključile še nove: nerealno obračunani amortizacijski zneski se niso uporabljali (samo) za obnovitvene investicije, ampak (tudi oziroma predvsem) za kritje tekočih izgub izvajalcev komunalnih dejavnosti. In to povsem legalno: ali na račun zmanjšanja (odpisa) obveznosti do lastnika sredstev ali pa kot izredni prihodki (Jereb, 2009). Posledica obeh pojavov, nerealnega obračunavanja amortizacije in nenamenske porabe zbranih sredstev, pa sta, predvsem pri dejavnosti oskrbe s pitno vodo, vzrok za zastarevanje omrežja, vse več poškodb in dezinvestiranje, tj. zmanjševanje obsega premoženja (Rakar, Šubic-Kovač, 1984; Goršek, 2006; Rakar, 2009).

4.2 Nova razmerja med občinami in izvajalci lokalnih gospodarskih javnih služb

Zahteva po prenovi razmerij med državo in občinami kot lastnicami infrastrukture ter izvajalci gospodarskih javnih služb izhaja iz Direktive komisije ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Vsebino navedene direktive vnaša v naš pravni red Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD). Prehodno obdobje, ki je bilo predvideno v direktivi in zakonu, se je izteklo 31. 12. 2009, tako da je treba na področju računovodenja v letu 2010 izkazovati nekatere poslovne dogodke, med njimi obračunavanje amortizacije, v skladu z novo zakonodajo in podzakonskimi predpisi (Jereb, 2009). Nova razmerja imajo poleg čisto računovodske tudi pravno dimenzijo. Dne 1. marca 2010 je namreč potekel rok, ko bi se morali po določilih Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (ZJZP) na novo organizirati tudi izvajalci gospodarskih javnih služb, in sicer kot javna podjetja (notranji izvajalci) ali kot gospodarske družbe v svojstvu koncesionarja (Pirnat, 2009). Če za zdaj ostanemo samo pri računovodski razsežnosti novih razmerij med občino in izvajalci lokalnih gospodarskih javnih služb, moramo opozoriti, da računovodski standard SRS 35 odpravlja računovodsko izkazovanje sredstev v upravljanju in da s tem v prihodnje tudi ne bo več mogoče izkazovati stroškov amortizacije komunalnih omrežij, objektov in naprav kot stroške izvajanja gospodarskih javnih služb (Jereb, 2009). Razmerje med občino in izvajalcem GJS bo v prihodnje izkazano kot poslovni najem. V izkazu poslovnega izida izvajalca GJS se bo tako namesto stroškov amortizacije infrastrukture pojavil strošek najema infrastrukture. Najemnina za uporabo infrastrukture, ki jo bo izvajalec GJS nakazoval občini, pa bo morala vsebovati najmanj vračilo vlaganj v infrastrukturo in stroške anuitet za najeta posojila, če je bila gradnja infrastrukture financirana z najemom posojil (Jereb, 2009).

Po odpravi izkazovanja sredstev v upravljanju bodo morale lokalne skupnosti in izvajalci komunalnih dejavnosti skleniti pogodbo o poslovnem najemu komunalne infrastrukture, katere sestavina bo tudi obračunavanje in izkazovanje stroškov najemnine (amortizacije). V ta namen bo nujno povezati uradne podatke katastra gospodarske javne infrastrukture s poslovnimi in finančnimi podatki, ki jih zahtevajo računovodski standardi v zvezi z obračunavanjem amortizacije. Obračunavanje amortizacije in amortizacijski zneski se vežejo na posamezno vrsto opredmetenega osnovnega sredstva. Nazivi osnovnih sredstev ter amortizacijske stopnje so določeni v predpisih in standardih s področja računovodenja. Obstoječe podatke katastra gospodarske javne infrastrukture bo treba za potrebe obračunavanja amortizacije (najemnine) prilagoditi in dopolniti z ustreznimi atributi (Rakar, 2000). Zlasti pri prilagajanju podatkov KGJI za potrebe obračunavanja amortizacije bomo naleteli na težavo, ki se je pojavila z novo upravno-teritorialno razdelitvijo nekdanjih občin in lastninskim preoblikovanjem nekdanjih komunalnih podjetij v družbeni lasti. Posledica navedenih sprememb je tudi, da meje novih lokalnih skupnosti sekajo meje tehnično-tehnološko enovitih oskrbovalnih sistemov in da nekdanja komunalna podjetja izvajajo dejavnosti za več lokalnih skupnosti, ki so nastale na novo. Če naj podatki KGJI zagotavljajo podporo lokalnim skupnostim, da bodo z infrastrukturo ravnale kot dober gospodar (beri: med drugim obračunavale amortizacijo v realnem obsegu), bodo morali biti podatki zbrani in izkazani v naslednji tehnološko-organizacijski in prostorski strukturi (Rakar, 2000; Rakar, 2009): objekt (opredmeteno osnovno sredstvo), mikrolokacija, oskrbovalni sistem, lokalna skupnost, dejavnost (lokalna gospodarska javna služba).

5. Razprava in sklepne ugotovitve

Zamisel in kasneje potreba po nastavitvi posebne evidence o infrastrukturnih omrežjih, objektih in napravah sta nastali v drugi polovici šestdesetih let prejšnjega stoletja iz čisto operativnih razlogov (Rakar, 1997). Zaradi vse več prometa z motornimi vozili je bilo treba tedanje prometne površine v mestih razširiti in posodobiti, pri čemer so med izvajanjem gradbenih dejavnosti pogosto poškodovali podzemne vode. To je povzročalo prekinitve v delovanju sistemov (električnih in telekomunikacijskih), nekajkrat tudi smrtne žrtve. Ta temeljni razlog je bil s časom pozabljen, prav tako je bilo pozabljeno, da smo prvo evidenco o infrastrukturnih omrežjih, objektih in napravah uzakonili kot kataster komunalnih naprav že leta 1968, to je natanko 35 let pred uzakonitvijo katastra gospodarske javne infrastrukture (Rakar, 2004). V tem obdobju so se podatki tedanjega katastra komunalnih naprav uporabljali skoraj izključno v raziskovalne namene (Rakar et al., 1981; Rakar, 1982; Rakar et al., 1985). Razlogi za to so bili že obravnavani in javno predstavljeni (Rakar, 1997; Rakar, 2004) in jih ne bi še enkrat ponavljali.

Sistem zbirnega katastra gospodarske javne infrastrukture, ki je v pristojnosti Geodetske uprave RS, je začel delovati v letu 2005 in je zasnovan kot okolje, v katerem se srečujejo lastniki infrastrukture, ki v sistem posredujejo podatke, in uporabniki, ki podatke uporabljajo. Namen sistema je na enem mestu zagotoviti osnovne podatke o objektih gospodarske javne infrastrukture in torej osnovno informacijo o zasedenosti prostora, hkrati pa navesti kazalec na podrobnejše podatke o posameznem objektu, ki jih vodi posamezni lastnik oziroma upravljavec infrastrukture.

Zagotavljanje podatkov o identifikaciji in lokaciji infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav je nedvomno temeljna naloga katastra gospodarske javne infrastrukture. Seveda je mogoče na to podlago vezati tudi druge podatke, ki pa jim moramo predhodno predpisati obvezno uporabo pri sprejemanju posameznih odločitev.

Evidenca ima pravni učinek, če ima konstitutivni in publicitetni učinek. Konstitutivni učinek pomeni, da neka nepremičnina obstaja samo, če je zapisana v uradno evidenco. Publicitetni učinek pa, da se ne more nihče sklicevati, da za neko dejstvo ni vedel, saj je vpisano v uradno evidenco (Rakar, 2004). To velja tudi za uporabo katastra gospodarske javne infrastrukture kot uradne evidence pri zagotavljanju varnosti infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav ter pri zagotavljanju preglednosti odnosov med lastniki infrastrukture in izvajalci gospodarskih javnih služb.

Na podlagi opravljenih analiz smo ugotovili, da je zaščita GJI vsaj na sistemski ravni zagotovljena povsod, kjer je bilo za gradnjo objekta ali drug poseg v prostor pridobljeno gradbeno dovoljenje. Nezaščitena ostaja le gradnja enostavnih objektov na območjih zunaj varovalnih pasov javnih cest. Tudi sistem »pokličiči, preden koplješ« že deluje v razvitih okoljih, vendar bi ga morali preimenovali v »pokličiči, preden pričneš projektirati«. Pri tem je treba poudariti, da je ta sistem (vsaj na območju MOL) celo bolj sofisticiran in sankcioniran kot v nekaterih tujih državah. Vseeno pa je treba veljavno zakonodajo na področju gradnje objektov, tj. ZGO-1 in podzakonske predpise, spremeniti in dopolniti tako, da se podrobneje opredeli pojem vzdrževanja objektov, omrežij in naprav gospodarske javne infrastrukture ter projektna dokumentacija, dovoljenja in soglasja, ki se zahtevajo za izvajanje teh del.

V Uredbi o vrstah objektov glede na zahtevnost pa je treba: 1. spremeniti in dopolniti 12. člen z dodatnimi pogoji, ki jih morajo izpolnjevati enostavni objekti, ter z dokazili o izpolnjevanju teh pogojev in 2. še enkrat preveriti sezname enostavnih objektov v 13., 14., 15., 16., 17., 18., 19. in 20. členu (pa ne samo zaradi zaščite gospodarske javne infrastrukture). Pri zagotavljanju varnosti se pojavljajo težave tudi glede položajne natančnosti, to velja zlasti za zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture. Zgolj informacija o zasedenosti prostora, ki nam jo zagotavlja sedanji zbirni kataster GJI, nam za potrebe varovanja in zaščite GJI ne zadošča. Celó na informativni ravni ne, saj nam ne jamči natančnosti niti na ravni (posamezne, določene) zemljiške parcele. Potrebovali bi predvsem podatke o horizontalnih in vertikalnih razdaljah med posameznimi vodi.

Temeljna težava v zvezi z zaščito gospodarske javne infrastrukture pa niso (razen na področju elektronskih telekomunikacij) neposredne poškodbe tretjih oseb, ampak vse pogostejše prekinitve in zmanjševanje obratovalne sposobnosti zaradi zastarevanja omrežij. Ključno vlogo pri tem ima obračunavanje realne amortizacije. Prenovljeni kataster gospodarske javne infrastrukture na ravni izvajalcev gospodarskih javnih služb bi pri obračunavanju realne amortizacije lahko imel ne samo pomembne, ampak kar odločilno vlogo. Lokalne skupnosti bi postale ne le formalni, ampak dejanski lastnik javne infrastrukture na svojem območju. Obračunavanje realne amortizacije bi jim omogočalo večjo finančno samostojnost, z zagotavljanjem podatkov pa bi pridobila ugled in si izboljšala materialni položaj tudi geodezija kot služba in stroka (Mlinar et al., 2006).

Literatura in viri:

Direktiva Komisije 2006/111/ES z dne 16. novembra 2006 o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij (UL L 318, 17. 11. 2006, str. 17–25).

Goršek, A. (2006). Strokovne podlage za oblikovanje cene pitne vode na območju občine Trebnje. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Jereb, S. (2009). Zagotavljanje preglednosti finančnih odnosov med občinami in izvajalci GJS po prenehanju izkazovanja sredstev v upravljanju. V: Aktualni problemi izvajanja javnih služb in položaja javnih podjetij ter javnih zavodov. Zbornik referatov. UL Pravna fakulteta, Ljubljana, 22–54.

Jereb, S. (2009). Vpliv ZSPDPO in ZPFOLERD na urejanje razmerij med občinami in izvajalci gospodarskih javnih služb po odpravi sredstev v upravljanju. V: Ureditve razmerij med občinami in izvajalci GJS po odpravi izkazovanja infrastrukture kot sredstev v upravljanju: seminar, Ljubljana, 13. maja 2009. Zbornik referatov. Agencija za kadre, d. o. o., Ljubljana.

Kos Grabnar, J., Končnik Kunst, M., Živec, Z., Bobovec, B., Kirn, R. (2008). Uporaba podatkov o gospodarski javni infrastrukturi na področju prostorskega načrtovanja za občinsko raven. Geodetski vestnik 52(4), 822–833.

Mlinar, J. (2008). Prostorski podatki kot pogoj za trajnostno upravljanje gospodarske javne infrastrukture. Geodetski vestnik 52(4), 812–821.

Mlinar, J., Grilc, M., Mesner, A., Puhar, M., Bovha, D. (2006). Zbirni kataster gospodarske javne infrastrukture – ponovni izziv za geodezijo. Geodetski vestnik 50(2).

Pirnat, R. (2009). Vpliv ZJZP in ZJN-2 na izvajanje javnih služb. V: Aktualni problemi izvajanja javnih služb in položaja javnih podjetij ter javnih zavodov. Zbornik referatov. UL Pravna fakulteta, Ljubljana, 11–21.

Rakar, A. (1982). Metode valorizacije komunalnih fondova. Stambena i komunalna privreda 11-12, 37–44.

Rakar, A. (1995). Kataster komunalnih naprav med mojstrsko miselnostjo in računalniško obsedenostjo. Geodetski vestnik 39(3), 215–221.

Rakar, A. (2004). Kataster gospodarske javne infrastrukture: nov naziv, stara miselnost, dodatni problemi. Geodetski vestnik 48(1), 7–17.

Rakar, A. (2000). Inventarizacija in ovrednotenje javne infrastrukture v občinah Grosuplje, Ivančna Gorica in Videm-Dobrepolje. Neobjavljeno gradivo. 5 strani + priloge.

- Rakar, A. (2009). Pomen in vloga katastrov gospodarske javne infrastrukture pri urejanju medsebojnih odnosov med občino in izvajalci gospodarskih javnih služb. V: Evidentiranje gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji: II. konferenca, Ljubljana, 13. 10. 2009. [Spletna izdaja]. Ljubljana: GURS: MVŠZT.
- Rakar, A., Makuc, J. (1985). Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN, primer mesta Maribor. *Geodetski vestnik*, 2(3), 91–104.
- Rakar, A., Šubic-Kovač, M. (1984). Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu. Ljubljana: FAGG, Inštitut za komunalno gospodarstvo.
- Rakar, A., Bogataj, M., Šubic-Kovač, M. (1981). Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture. Ljubljana: FAGG, Inštitut za komunalno gospodarstvo.
- Rakar, A., Šubic-Kovač, M., Černe, T., Puhar, M., Mesner, A., Pegan, M., Šuntar, A., Belec, M., Šarlah, N. (2009). Načrt vzpostavitve sistema za zaščito javne gospodarske infrastrukture: zaključno poročilo. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, IGEA, d.o.o.
- Stvarnopravni zakonik (UL RS, št. 87/2002).
- Šarlah, N. (2009). Zasnova storitve »Pokličiči, preden koplješ«. V: Evidentiranje gospodarske javne infrastrukture v Sloveniji: II. konferenca, Ljubljana, 13. 10. 2009. [Spletna izdaja]. Ljubljana: GURS: MVŠZT.
- Uredba o vrstah objektov glede na zahtevnost (UL RS, št. 37/2008).
- Zakon o gospodarskih javnih službah (UL RS, št. 32/1993).
- Zakon o javnih cestah (UL RS, št. 29/1997).
- Zakon o urejanju prostora (UL RS, št. 110/2002).
- Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS, št. 33/2007).
- Zakon o graditvi objektov (UL RS št. 126/2007).
- Zakon o javno-zasebnem partnerstvu (UL RS, št. 127/2006).
- Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (UL RS, št. 53/07 in 65/08).
- Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (UL RS, št. 14/07).

Desinvestiranje na področju komunalne infrastrukture kot državni razvojni problem

Disinvestment in the field of public infrastructure as the national development problem

Vir: Rakar, Albin. Desinvestiranje na področju komunalne infrastrukture kot državni razvojni problem. V: Cerkevnik, Stanka (ur.), Rojnik, Enisa (ur.). Zbornik 2. problemske konference komunalnega gospodarstva. Ljubljana: GZS, Zbornica komunalnega gospodarstva, 2012, str. 9-16. http://konferenca-komunala.gzs.si/slo/prezentacije_predavanj/1_dan_osrednji_sistemski_del. [COBISS.SI-ID 6249057]

Povzetek

V prispevku je prikazan del raziskovalnega projekta z naslovom Vrednost gospodarske infrastrukture in problematika zagotavljanja sredstev za njeno ohranitev, ki sta ga (so)financirala Agencija RS za raziskovalno dejavnost in Geodetska uprava RS. Prispevek obravnava v kvalitativnem in kvantitativnem smislu problem desinvestiranja in amortizacijske vrzeli na področju komunalne infrastrukture in predlaga na koncu kratkoročne in dolgoročne ukrepe za njuno ublažitev in zmanjšanje. V prispevku je posebej obravnavano tudi trenutno razmerje med obema javnofinančnima dajatvama na področju investiranja v komunalno infrastrukturo: komunalni prispevek na področju novih in amortizacija na področju obnovitvenih investicij. S tem v zvezi je v prispevku predlagana tudi redefinicija trenutne vloge, ki jo ima komunalni prispevek.

Ključne besede: amortizacija, amortizacijska vrzel, desinvestiranje, komunalna infrastruktura, komunalni prispevek, revalorizacija.

I. Uvod

(1) Zakon o gospodarskih javnih službah je nastajal v prepričanju, da lahko samo proces privatizacije in (posledično) zasebni sektor rešita dozdevno neučinkovitost infrastrukturnih dejavnosti. Ni jih tako malo, še posebej v akademskih krogih, ki so še dandanes prepričani, da je zasebni monopolist boljši od javnega.

(2) Reforma lokalne samouprave, ki je (politično motivirana) rezultirala predvsem v delitev obstoječih in nastajanje novih občin, je le te privedla v stanje, da niso več sposobne izvajati obveznosti in nalog, ki jim jih nalagajo zakoni o lokalni samoupravi, gospodarskih javnih službah, varstvu okolja in prostorskem načrtovanju.

Povedano velja tudi (in še predvsem) za področje upravljanja in razpolaganja z lokalno gospodarsko (t.j. komunalno) infrastrukturo.

(3) ZGJS je v 76. členu proglasil lokalne skupnosti za formalne lastnike komunalne infrastrukture, ni pa predvidel nobenega izvršilnega predpisa o tem, kako naj se to izvede v tehničnih evidencah in v računovodskih knjigah. Lokalne skupnosti so se dejstva, do so od leta 1993 lastnice komunalne infrastrukture zavedle šele leta 2010, ko je prenehala finančno-računovodska kategorija sredstev v upravljanju. Z gotovostjo lahko trdimo, da je bila komunalna (t.j. lokalna javna gospodarska) infrastruktura celih dvajset let brez lastnika, ki bi zanjo odgovarjal in skrbel, še posebej ne v smislu dobrega gospodarja.

(4) Zakonski in izvršilni predpisi, ki so se nanašali na zagotavljanje finančnih pogojev za gospodarjenje z (lokalno) gospodarsko javno infrastrukturo in za izvajanje (lokalnih) gospodarskih javnih služb niti ne navajajo, kaj šele da bi sankcionirali pojem in zahtevo za enostavno reprodukcijo (obnovo) osnovnih sredstev in za izvajanje gospodarskih javnih služb na isti (enaki) količinski in kakovostni ravni. Celo v strokovnih krogih se pojem realna amortizacija in stroškovna (polna) cena omenja le toliko časa, dokler politika ne zazna, da bi to dejansko povzročilo dodatno finančno obremenitev za davkoplačevalce in občane.

(5) Ne samo, da veljavni pravni akti ne sankcionirajo zahteve po enostavni reprodukciji, SRS 35 je do leta 2010 celo legalno dopuščal, da se izguba zaradi nepokrite amortizacije v podjetjih, ki izvajajo GJS, pokrije z odpisom premoženja občin. Povedano krajše: SRS 35 je do leta 2010 legalno dovoljeval zmanjšanje premoženja lokalnih skupnosti iz naslova nepokrite amortizacije.

Odsotnost nadzorne vloge države, regulatorja infrastrukturnih dejavnosti, pravnih predpisov na državni ravni ter dejstvo, da se v veljavnih predpisih ne ponavlja več zahteva po zagotavljanju enostavne reprodukcije osnovnih sredstev, je, vede ali ne, dalo lokalnim skupnostim veliko manevrskega prostora glede pojmovanja lastništva lokalne gospodarske javne infrastrukture in operacionalizacije pojma ravnanja z GJI v smislu dobrega gospodarja. K pojavu desinvestiranja na področju komunalne infrastrukture pa je znatno pripomogla tudi politika oblikovanja cen na področju lokalnih gospodarskih javnih služb, katerih osnovni cilj je bil njihovo zadrževanje.

(6) Ker je (če že) razvojna politika države in lokalnih skupnosti na področju GJI usmerjena prvenstveno k novim investicijam in so ob tem obnovitvene investicije po pravilu drugotnega pomena, je 10.000 km vodovodnega omrežja, ki je še vedno v obratovanju, nominalno že amortiziranega, saj je starejše od 35 let, od tega je kar 1.100 km omrežja starejšega od 50 let. Posledice staranja vodovodnega omrežja in njegovega neustreznega vzdrževanja so tudi enormno visoke izgube in prekinitev v delovanju sistema. Na urbaniziranih območjih beležimo v povprečju tri lome vodovodnih cevi dnevno, pri katerih je v 74% primerih razlog dotrajano omrežje. Po navedbah izvajalcev se 34,2% načrpane vode izgubi na omrežju. Po podatku SURS v letu 2010 kar 47 mio m³ načrpane pitne vode ni prišlo do uporabnika, kar bi ob dnevni potrošnji 150 l/osebo zadoščalo za preskrbo dodatnih 850 tisoč prebivalcev.

2. Amortizacijska vrzel: njen obseg in pričakovane posledice

Lokalne skupnosti so z dnem uveljavitve Zakona o gospodarskih javnih službah postale formalni lastnik komunalnih omrežij objektov in naprav na svojem območju, torej bi morale poslej ravnati z njim v smislu dobrega gospodarja. V tem smislu bi morale lokalne skupnosti zagotavljati (Kavčič, 2001):

- doseganje največjega možnega učinka v dobi koristnosti (t.j. amortizacijski dobi) trajno funkcionalno in obratovalno sposobnost teh omrežij, objektov in naprav

ter

- v času njihove uporabe (t.j. v amortizacijski dobi) akumulirati dovolj denarja, da bi lahko izrabljeno sredstvo nadomestili z novim.

Prav zadnja zahteva neposredno zadeva obračunavanje amortizacijskih zneskov na realni višini ter njihovo namensko uporabo.

Trenutno se na področju obračunavanja in razporejanja zbranih sredstev amortizacije komunalne infrastrukture srečujemo z naslednjimi problemi.

- 1) Amortizacije sploh ne obračunavamo (razlog: pomanjkljive evidence).
- 2) Amortizacijo sicer obračunavamo vendar na podlagi nabavnih in ne revaloriziranih nabavnih vrednosti zgrajenih omrežij, objektov in naprav.
- 3) Amortizacijo zavestno obračunavamo (in to iz političnih razlogov) po nižji amortizacijski stopnji.
- 4) Zbrana sredstva amortizacije uporabljamo (z najrazličnejšimi obvozi) za kritje tekočih stroškov.

Vse naštetu pa korenini v že omenjeni tranzicijski paradigmi, po kateri je amortizacija po letu 1993 zopet prevzela nekdanjo fiskalno vlogo na škodo usmerjevalne vloge t.j. zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev za obnovitvene investicije. Vsaka od navedenih pomanjkljivosti, ki so posledica izključno subjektivnih slabosti, povzročajo v finančnem smislu določen primanjkljaj finančnih sredstev, v seštevku pa predstavljajo ti primanjkljaji že pravo vrzel, pomenujmo jo amortizacijska vrzel.

Poglejmo si za ilustracijo kakšno finančno vrzel nam povzroča neustrezna revalorizacija nabavne vrednosti komunalnih omrežij, objektov in naprav:

Iz letnih indeksov rasti gradbenih stroškov za področje »ostala nizka gradnja« izhaja, da so se stroški za to vrsto gradenj povečali v obdobju 2000 - 2010 za 65,2 odstotnih točk oziroma v povprečju za 4,67 odstotne točke letno. Pri tej stopnji rasti stroškov bi se nabavna vrednost komunalne infrastrukture (vodovod, kanalizacija) v amortizacijski dobi 35 let povečala za petkrat (natančno 4,94 krat). Kar hkrati pomeni, da bi ob ne-revalorizirani nabavni vrednosti po preteku amortizacijske dobe lahko zamenjali le 1/5, t.j. 20% fizičnega obsega osnovnega sredstva.

Zadnje revalorizacije nabavne vrednosti komunalne infrastrukture smo v naši državi opravili v letih 2000-2002. V seštevku znaša primanjkljaj (vrzel) amortizacijskih sredstev zaradi neustrezne revalorizacije v naši državi samo na področju oskrbe s pitno vodo v obdobju 2000-2010 310 mio EUR, v obdobju 2000-2020 pa že 960 mio EUR.

In ne pozabimo: tudi to je dolg, ki ga bomo morali nekoč plačati (skupaj z otroci in vnuki), čeprav ni uradno evidentiran na ministrstvu za finance.

Iz opravljene analize v konkretnih lokalnih skupnostih tudi izhaja, da deset in več letnega primanjkljaja, ki je posledica nerealno obračunanih amortizacijskih zneskov, ni mogoče nadoknaditi samo z enkratnim prevrednotenjem nabavne vrednosti infrastrukturnih omrežij, objektov in naprav.

3. Amortizacija in komunalni prispevek kot finančna vira za investicijska vlaganja v komunalno infrastrukturo

Ker so letni zneski amortizacije delili usodo cen pri oskrbi s pitno vodo ter odvajanju in čiščenju odpadne vode (torej so bili v najboljšem primeru konstantni), se je njihova realna vrednost v zadnjih desetih letih zmanjšala za 65 indeksnih točk. To se odraža tudi v deležu amortizacije v letnih investicijskih zneskih, saj je v obravnavanih lokalnih skupnostih znašala leta 2010 pri dejavnosti oskrbe s pitno vodo tudi manj kot 25%, pri odvajanju in čiščenju odpadne vode pa ponekod celo manj kot 10%. Lokalne skupnosti so zato predvsem po letu 2000 iskale priložnost za investicijska sredstva pri drugih finančnih virih in jih našle, z odkrito pomočjo MOP-a, pri komunalnem prispevku:

Iz besedila zakona o prostorskem načrtovanju ter obeh podzakonskih predpisov, ki podrobneje urejata vsebino programa opremljanja stavbnih zemljišč in odmero komunalnega prispevka je, če pustimo na tem mestu obrazce ob strani, mogoče zelo jasno razbrati temeljni namen zakonodajalca, in ta je: ustvariti pravno podlago za to, da bi lokalne

skupnosti obračunavale komunalni prispevek slehernemu investitorju, ne glede na to, ali njegova gradnja zahteva tudi gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo komunalne infrastrukture. Komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, ima vse značilnosti takse, ne pa prispevka k dejanskim (!) stroškom opremljanja stavbnega zemljišča. Občine so to dejansko že zaznale. Investitorji tako plačujejo komunalni prispevek (karkoli si že kdo pod tem pojmom predstavlja) v dveh delih: najprej kot takso za podaljšanje (!) pravice uporabe že zgrajene komunalne infrastrukture (obračunski stroški obstoječe komunalne opreme), kasneje pa še kot prispevek posameznega investitorja k stroškom nove komunalne opreme na podlagi posebnega (novega) programa opremljanja stavbnih zemljišč. Rešitve, ki jih v zvezi z obračunavanjem komunalnega prispevka prinaša Zakon o prostorskem načrtovanju in podzakonski predpisi, kršijo med drugim Ustavno zajamčeno načelo enakosti pred zakonom ter eno od temeljnih načel javno-finančnih dajatev, t.j. načelo sorazmernosti, ki se v konkretnem primeru manifestira kot načelo enakovrednosti dajatve in protidajatve. Dokončno pa je nekdani urejen sistem financiranja komunalnih dejavnosti razveljavil sprejet operativni program izgradnje okoljske infrastrukture na državni ravni, ki sleherno gradnjo iz tega naslova pojmuje kot opremljanje zemljišč za gradnjo. Erozija in demontaža sistema financiranja se je dejansko pričela v drugi polovici devetdesetih let, ko so lokalne skupnosti začele čutiti primanjkljaj potrebnih investicijskih sredstev za gradnjo komunalne infrastrukture in tudi siceršnje omejenost lastnih proračunskih sredstev. Sistemsko zbiranje sredstev in njihova stroga namenska poraba za gradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture je prenehala leta 1990. Poslej sta lokalnim skupnostim namesto dotedanjih finančnih virov: amortizacije, prispevka ob ceni za razširjeno reprodukcijo, združenih sredstev iz osebnih dohodkov, združenih sredstev iz dohodka in čistega dobička, povračil za gospodarjenje, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in prispevkov investitorjev, ostala samo še prvi in zadnji, torej amortizacija in komunalni prispevek, pri čemer je prvi na pomenu izgubljal, drugi pa pridobival.

Iz opravljene analize v izbranih lokalnih skupnostih smo ugotovili, da so zbrani letni zneski amortizacije, zlasti pri manjših lokalnih skupnostih, v obratnem sorazmerju z zbranimi sredstvi iz naslova komunalnega prispevka. Povprečni letni zneski komunalnega prispevka za leto 2009 in 2010 so, razen v enem primeru, presegli vsoto zbranih zneskov amortizacije pri oskrbi z vodo in odvajanju in čiščenju odpadnih voda, presežek pa je v obratnem sorazmerju z velikostjo lokalne skupnosti.

Zaradi regresivne naravnosti politike oblikovanja in spreminjanja cen ne kažejo lokalne skupnosti nikakršnega interesa za revaloriziranje računovodsko izkazanih vrednosti infrastrukture. Velik interes po realnem vrednotenju gospodarske javne infrastrukture pa je izkazan za potrebe obračunavanja komunalnega prispevka. Tako ima v posamezni lokalni skupnosti isti fizični obseg premoženja dve vrednosti: eno v računovodskih izkazih in eno v odloku o programu opremljanja stavbnih zemljišč. V računovodskih izkazih je to nabavna vrednost, v programu opremljanja pa »skupni stroški za posamezno vrsto komunalne opreme.« V obravnavanih lokalnih skupnostih »skupni« stroški pričakovano povsod presegajo »nabavno vrednost«. Razlike so tudi v tem primeru obratno sorazmerne z velikostjo občine in znašajo od (samo) 33 indeksnih točk do mnogokratnika 6,0 in celo 10,0.

Navedene ugotovitve in kazalci med drugim potrjujejo tezo, da amortizacija ne igra v sistemu financiranja gospodarske javne infrastrukture nikakršne vloge več in da tudi nikakršno enkratno prevrednotenje njene nabavne vrednosti ne more omiliti vrzeli, ki je v minulih petnajstih letih nastala med zbranimi sredstvi amortizacije in potrebnimi sredstvi za zamenjavo dotrajanih osnovnih sredstev.

4. Sklep

Lokalne skupnosti so trenutno obremenjene poleg javnega dolga, ki znaša 731 mio EUR, še z eno vrsto dolga, ki sicer ni uradno evidentiran na ministrstvu za finance, a ga bo treba enkrat (prej ali slej) zagotovo plačati. Izhaja pa iz nerealno obračunanih in nenamensko porabljenih sredstev amortizacije. Poimenovali smo ga kot amortizacijska vrzel, njegova posledica pa se kaže v realnem svetu kot desinvestiranje oziroma zmanjševanje obsega komunalne infrastrukture predvsem na področju preskrbe s pitno vodo ter odvajanja (in čiščenja) odpadne in meteorne vode. Amortizacijska vrzel je za navedeni dejavnosti skoraj tolikšna, kot znaša javno objavljeni dolg lokalnih skupnosti, že čez deset let pa se bo (najmanj) potrojil, če država (!) vmes ne bo sprejela ustreznih ukrepov.

Potrebni ukrepi pa so najmanj tile:

- 1) Desinvestiranje na področju gospodarske javne infrastrukture, še zlasti lokalne gospodarske javne infrastrukture, je potrebno opredeliti kot razvojni problem na nivoju države.
- 2) Na državni ravni je potrebno oceniti obseg desinvestiranja na področju lokalne gospodarske javne infrastrukture, določiti roke za njegovo zmanjšanje in odpravo ter predvideti potrebne finančne vire za ta namen. V prehodnem obdobju je potrebno za ta namen uvesti novo finančno kategorijo: normirani strošek amortizacije, ki se bo delno ali v celoti krila iz proračuna lokalne skupnosti.
- 3) V vseh pravnih aktih, ki zadevajo stvarno premoženje države in lokalnih skupnosti sankcionirati zahtevo po ohranjanju premoženja (ravnanje s premoženjem v smislu dobrega gospodarja). Tudi za področje lokalne in državne gospodarske javne infrastrukture. Navedeno zahtevo bi za področje gospodarske javne infrastrukture lahko poimenovali tudi kot ZELENO FISKALNO PRAVILO.
- 4) S krovnim zakonom enotno urediti upravljanje in razpolaganje z državno in lokalno gospodarsko javno infrastrukturo (vključno z rešitvami za prehodno obdobje).
- 5) Nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje gospodarskih javnih služb je treba izvzeti iz dnevne politike oblikovanja cen GJS in omogočiti državi, da preko regulatorja nadzira ustreznost višine nadomestila in namembnost uporabe zbranih sredstev iz tega naslova.
- 6) Redefinirati je potrebo (sedanjo) vlogo komunalnega prispevka v sistemu financiranja lokalne gospodarske javne infrastrukture.

Literatura in viri

Atelšek, Branka (2011). Problemi in dosedanje izkušnje pri izkazovanju zgrajene infrastrukture v knjigah občine. V: Finančni, davčni in računovodski vidiki investiranja v gospodarsko javno infrastrukturo, LM Veritas, str. 133-137.

Jereb, Samo (2002). Evidentiranje osnovnih sredstev o upravljanju na podlagi cenitve infrastrukturnih omrežij. V: Računovodstvo v javnih podjetjih, LM Veritas, str. 57-76.

Jereb, Samo (2009). Zagotavljanje preglednosti finančnih odnosov med občinami in izvajalci GJS po prenehanju izkazovanja sredstev v upravljanju. V: Aktualni problemi izvajanja javnih služb in položaja javnih podjetij ter javnih zavodov. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 22-44.

Jereb, Samo (2010). Financiranje obnove in razvoja javne infrastrukture v Sloveniji. V: Računovodstvo v javnih podjetjih, LM Veritas.

Kavčič, Slavka (2001). Gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami lokalnih skupnosti. V: Zbornik posveta o GJS varstva okolja na lokalni in regionalni ravni. Svetovalni center, str. 51-65.

Lenz/Schieder (1988). Eigenbetriebsverordnung Bayern – Kommentar. Deutscher Gemeindeverlag München.

Lozej, Marko (2010). Organiziranost izvajalcev gospodarskih javnih služb v letu 2010. V: Računovodstvo v javnih podjetjih, LM Veritas, str 5-27.

Predpisi o amortizaciji osnovnih sredstev in sredstev skupne porabe s komentarjem in pojasnili. Center za samoupravno normativno dejavnost, Ljubljana, 1982.

Rakar, Albin, Šubic Kovač Maruška (1984). Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu. FAGG – Institut za komunalno gospodarstvo.

Rakar, A., Černe, T., Šubic Kovač, M. (2008). Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike. Geodetski vestnik, št. 52/2008, str. 743-757.

Rakar, A. (nosilec), Šubic Kovač, M., Pergar, P., Polajnar, M., Černe, T., Mesner, A., Zajc, T., Puhar, M., Flis, L. (2011). Vrednost gospodarske infrastrukture in problematika zagotavljanja sredstev za njeno ohranitev. Končno poročilo o rezultatih raziskave CRP: V5-1087. UL FGG in IGEA. Ljubljana, 148 strani.

Revizijsko poročilo: Ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb. Računsko sodišče R Slovenije, 2011, 54 strani.

Revizijsko poročilo: Ureditev področja občin. Računsko sodišče R Slovenije, 2012, 69 strani + priloge.

Slokar, Karmen (2011). Izkazovanje zgrajene infrastrukture v knjigah občine, vrednotenje, obračunavanje popravkov vrednosti, oddaja zgrajene infrastrukture v najem, zaračunavanje najemnine, zagotavljanje namenske uporabe sredstev iz najemnine. V: Finančni, davčni in računovodski vidiki investiranja v gospodarsko javno infrastrukturo. LM Veritas, str. 103-111.



3. Urbanski stroški in zemljiška politika

3. Urban costs and land policy

- *Pomen in vloga zemljišč pri procesu urbanizacije*
- *Zemljišna politika između tržišta i države*
- *Analiza stroškov in koristi ločenega zbiranja komunalnih odpadkov*
- *Komunalni prispevek kot instrument za usmerjanje poselitve in za prostorsko širjenje mest*
- *Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike*
- *Nove paradigme za ohranitev in razvoj podeželskega prostora*

Izbrani prispevki obsegajo kar dvajsetletno časovno obdobje. Prispevek, ki obravnava instrumente zemljiške politike, sega v obdobje na koncu osemdesetih in začetku devetdesetih, ko še ni obstojala zasebna lastnina in tudi ne trg stavbnih zemljišč, pri vrednotenju nepremičnin pa smo uporabljali administrativne namesto tržnih metod. Avtor se je pri predlogih za uvajanje sodobnejših in bolj liberalnih instrumentov zemljiške politike naslanjal predvsem na razmere in pravni red, ki velja na tem področju v ZR Nemčiji.

Od ekonomskih instrumentov na področju zemljiške politike se je avtor ukvarjal predvsem z nadomestilom za uporabo stavbnega zemljišča in komunalnim prispevkom. Zlasti pri slednjem je ostal ne samo pri politični, ampak tudi pri strokovni javnosti popolnoma osamljen. (Podobno kot pri metodologiji za oblikovanje cen.) Zato ne čudi ugotovitev v enem od objavljenih prispevkov, da lokalnih skupnosti ne zanima več usmerjevalna vloga teh dajatev, ampak samo še polnjenje občinskih blagajn.

V zadnjem prispevku analiza avtor stroškovne posledice izgradnje nove komunalne infrastrukture na ruralnih območjih, ki izkazujejo nizko gostoto odjema. Pri tem opozarja lokalne skupnosti, da bodo enormno visoki stroški izgradnje in obratovanja infrastrukturnih sistemov na ruralnih območjih potencialne investitorje odvrčali, namesto da bi jih privabljali.

Pomen in vloga zemljišč pri procesu urbanizacije

The meaning and role of the building grounds in the process of urbanization

Vir: Rakar, Albin. Pomen in vloga zemljišč pri procesu urbanizacije. Gradb. vestn., 1990, let. 39, št. 9/10/11, str. 252-257, ilustr. [COBISS.SI-ID 53305344]

Povzetek

Mestna območja postajajo izredno zapletena in kompleksna stvarnost, ob tem pa postaja tudi mestno zemljišče vedno pomembnejša ekonomska dobrina, s katero je treba kar najskrbneje gospodariti. V članku so prikazani povzetki raziskav, ki jih je opravil Inštitut za komunalno gospodarstvo na področjih vrednotenja komunalne infrastrukture in stavbnih zemljišč, preučevanja mestne rente ter oblikovanja informacijskih sistemov.

Summary

The urban areas represent very complicated and rather complex reality and thus the urban use land becomes more and more important economic goods which should be managed as well as possible. The paper deals with the summaries of the research works, developed by Institute of Communal Economy, in the fields of the evaluation of communal infrastructure and urban use land, of the consideration of urban land rent and in building information systems.

Uvod

Proces urbanizacije ima med drugim za posledico tudi nastajanje, rast in razvoj mest in večjih urbanih aglomeracij. Osnovno gibalno rasti in razvoja današnjih mest so določene aglomeracijske in produkcijske prednosti, ki jih mesta nudijo in zaradi katerih so tudi privlačna za investicijska vlaganja v proizvodne in neproizvodne fonde. Tako cenimo, da je kar 60 % do 80 % vseh investicijskih vlaganj usmerjenih na mestna območja. Logična posledica take prostorske razporeditve investicijskih vlaganj je, da se pretežni del gospodarskih aktivnosti države odvija na relativno majhnem območju mest in naselij mestnega značaja.

Intenzivnost vlaganj v mestna območja povzroča, da postajajo ta območja izredno zapletena in kompleksna stvarnost in da postaja mestno zemljišče vedno pomembnejša ekonomska dobrina, s katero je treba kar najskrbneje gospodariti.

Vse doslej povedano velja tudi za republiko Slovenijo. Hiter proces deagrarizacije je povzročil med drugim pritisk prebivalstva na večja mesta, ki so se v prostorskem in populacijskem smislu izredno naglo razvila, na žalost ekstenzivno in neracionalno. Širjenje mest smo v prostorskem smislu do neke mere še usmerjali in obvladovali, ob tem pa nam nikakor ni uspelo oblikovati ustreznega instrumentarija, s katerim bi razvoj regulirali tudi v ekonomskem smislu. Eden temeljnih razlogov za odsotnost regulacijskih mehanizmov ekonomskega značaja je gotovo v dejstvu, da zemljišča v vsej povojni zgodovini nismo šteli za pomemben ekonomski tvorec. Tako so kmetijska in stavbna zemljišča po vojni izgubila svojo prvotno ekonomsko funkcijo in so postala zgolj pospeševalni elementi procesa industrializacije, kmetijska zemljišča na račun prelivanja akumulacije, stavbna pa na račun cenenih lokacij. Opisane razmere so bile zadosten razlog, da smo pričeli na Inštitutu za komunalno gospodarstvo sistematično proučevati pomen stavbnih in mestnih zemljišč.

Pri tem so nas zanimali predvsem odgovori na tale temeljna vprašanja: koliko kapitala je vložena v mestna zemljišča, da mesto kot sistem lahko opravlja svoje proizvodne in neproizvodne funkcije, kdo uživa koristi od tega kapitala in kakšne so te koristi, na kakšen način je možno regulirati prostorski razvoj (tudi v ekonomskem smislu) in kakšen informacijski sistem potrebujemo za kompleksno upravljanje tega področja, in končno, kako ublažiti nasprotje med izgradnjo naselij in varstvom kmetijskih zemljišč. V zvezi z iskanjem odgovorov na zastavljena vprašanja je nastal razmeroma obsežen raziskovalni opus, katerega rezultate povzemamo po naslednjih tematskih področjih:

Vrednotenje komunalne infrastrukture in stavbnih zemljišč

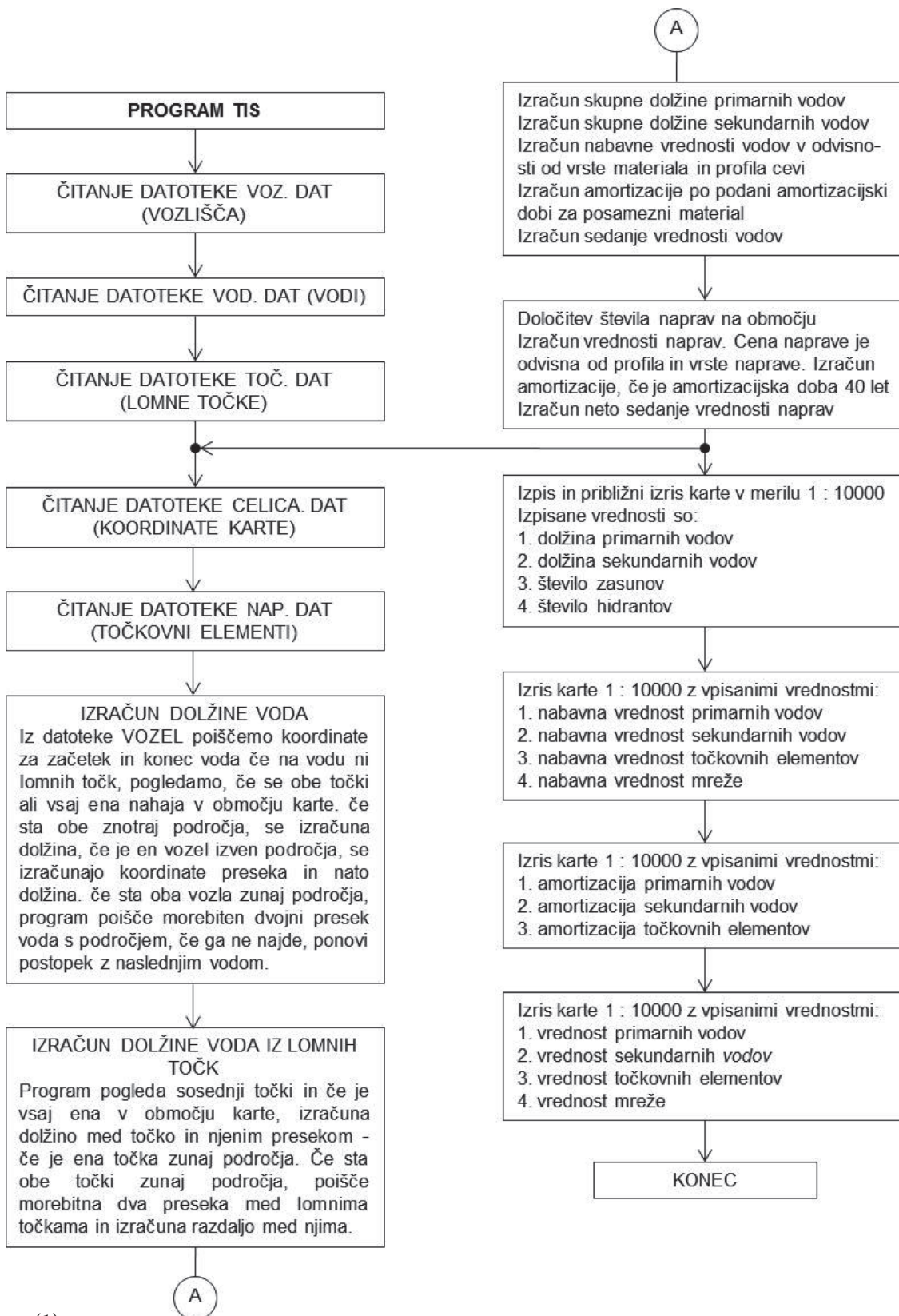
Z razvojem urbanizacije in s prostorskim širjenjem mest se večja obseg komunalne infrastrukture ter njena vrednost. Tako predstavljajo komunalni fiksni fondi vse pomembnejši del narodnega bogastva.

Za vrednotenje komunalne infrastrukture obstajata dve temeljni metodi, ki jih lahko po potrebi razširimo in dopolnimo, in sicer:

- 1.) metoda kumuliranja investicij na neko začetno inventurno stanje in
- 2.) metoda valorizacije na osnovi inventarizacije fiksnih fondov, ki jo lahko opravimo: z direktno oceno na osnovi popolnega popisa ali pa z vzorčenjem.

Za samo ovrednotenje komunalne infrastrukture je bolj primerna druga metoda. Za uporabo metode kumuliranja investicij na neko začetno stanje nam na področju komunalnega gospodarstva manjkajo kvalitetni knjigovodski podatki, z uporabo druge metode pa dobimo poleg podatkov o celokupni vrednosti komunalne infrastrukture tudi podatke o gostoti te vrednosti ter o njeni prostorski razporeditvi.

Metodo valorizacije na podlagi inventarizacije komunalnih fiksnih fondov smo prvič razvili in testirali na primeru mesta Celje leta 1981 [A.3], kasneje pa z določenimi spremembami uporabili tudi pri vrednotenju komunalne infrastrukture v Mariboru [B.3]. Uporabili smo podatke grafičnega prikaza komunalnih naprav ter z njihovo pomočjo določili najprej gostote vodov, nato pa še gostoto vrednosti in njeno prostorsko razporeditev. Pri določanju prostorske razporeditve vrednosti komunalne infrastrukture smo enkrat izhajali iz geometričnih (Celje) in drugič iz upravnih (Maribor) prostorskih enot.



Shema (1)

Prej opisani metodi nista predvidevali računalniške obdelave, zato pa sta dajali dokaj hitre in zanesljive rezultate. Njihova osnovna slabost pa je nedvomno v tem, da ne upoštevata v zadostni meri tudi rabljenosti naprav. Pri računalniško podprtem informacijskem sistemu komunalnega gospodarstva (ISKG) in še predvsem pri avtomatiziranem katastru komunalnih naprav pa lahko s poljubno natančnostjo izvedemo tako vrednotenje komunalne infrastrukture kot tudi vrednotenje zemljišča po posameznih geometričnih oziroma teritorialnih enotah ali zaprtih sistemih, če imamo digitalizirane meje teritorialnih enot oziroma oskrbovanih področij. Postopek vrednotenja je prikazan v priloženi shemi [A.7].

Podatki o vrednosti komunalne infrastrukture imajo zelo velik in večstranski pomen za alokacijo dejavnosti in za učinkovito gospodarjenje s stavbnimi zemljišči. Na podlagi teh podatkov namreč lahko: določamo t. i. povečano vrednost zaradi minulih družbenih vlaganj, ki je sestavni del cene za oddano stavbno zemljišče, določimo višino amortizacije, ki bo v celoti zadostovala za enostavno reprodukcijo komunalnih fiksnih fondov ter diferenciramo cene glede na različni prostorski standard posameznih skupin potrošnikov [A.5] in določimo območja za diferencirano zajemanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča.

Mestna renta

Malo je dobrin, ki so brez vrednosti, pa so tako kmalu postale objekt obravnave številnih raziskovalcev, kot to velja za golo zemljo terre - matiere. Zemlja je relativno redka dobrina in predstavlja potreben pogoj za vsako družbeno dejavnost, poleg tega pa lastništvo (oziroma pravica uporabe) na zemljišču ustvarja v gospodarstvu posebne odnose, ki terjajo poglobljene analize.

Zametke teorije o renti najdemo že pri merkantilistih v 16. stoletju, same analize mestne rente pa so se lotili ekonomisti šele v tem stoletju, najprej v ZDA. V naši ožji in širši domovini pa je pionirsko delo na tem področju gotovo opravil prof. Klemenčič leta 1972 [A.1], ki je postavil definicijo in temelje za proučevanje mestne rente v našem družbeno-ekonomskem sistemu in s tem odprl vrata za raziskovanje fenomena, ki je bil do takrat tabu.

Zemljišče v sklopu urbanih aglomeracij, to je mestno zemljišče, predstavlja za posamezno dejavnost »Iocus standi«. Vsa zemljišča, vse lokacije znotraj urbane aglomeracije seveda niso enako pridobitno ugodne. Drugače povedano: proizvodnost produkcijskih faktorjev je na različnih lokacijah v mestu različna oziroma: enaki kapitali prinašajo na različnih lokacijah različne dobičke. Ker so pridobitno ugodne lokacije znotraj urbane aglomeracije relativno redke, realizirajo njihovi uporabniki oziroma lastniki na njih poleg povprečnega tudi ekstra dohodek v obliki mestne rente. Izvirno se ekstra dohodek v obliki zemljiške (mestne) rente pojavlja v dveh oblikah, in sicer:

- pri prometu z zemljišči

in

- pri uporabi zemljišč.

V prvem primeru se realizira mestna renta enkratno prek cene, ki je v bistvu kapitalizacija zemljiške rente, v drugem pa tekoče, v dejavnosti [A.2].

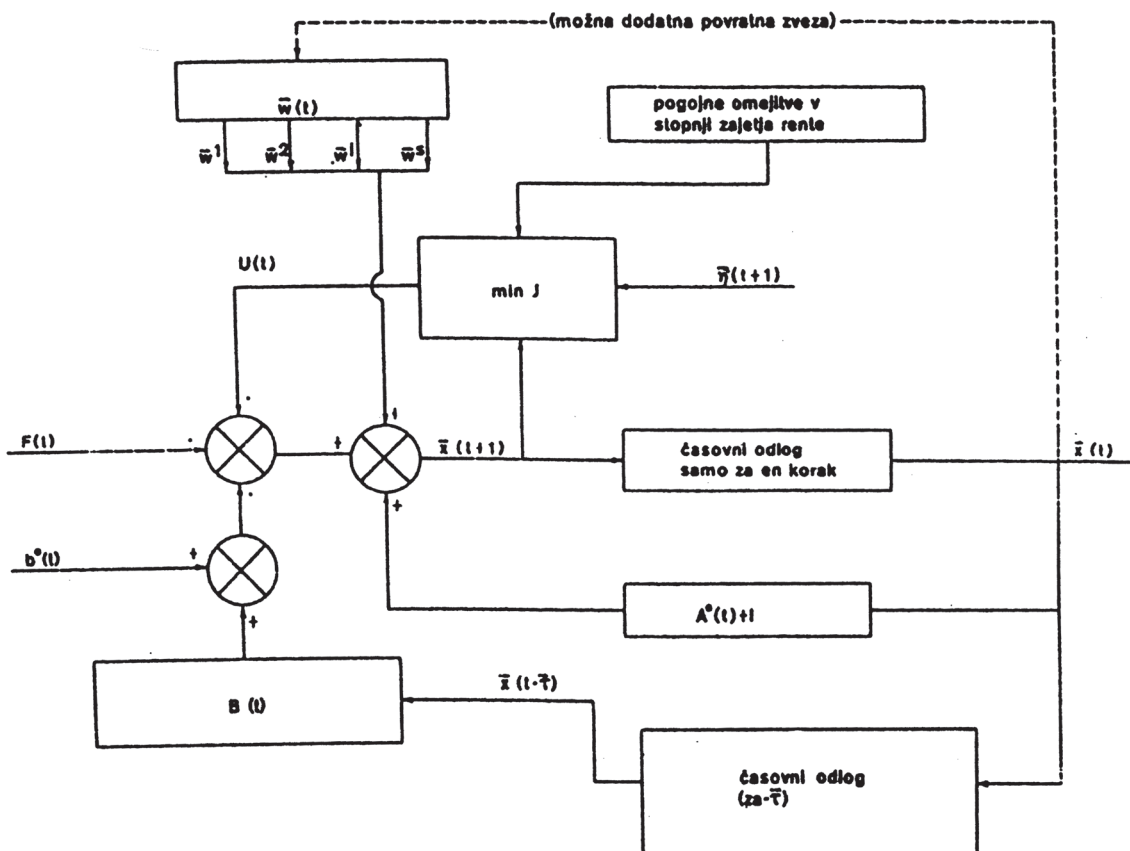
Obe pojavnosti obliki mestne rente smo skušali na Inštitutu za komunalno gospodarstvo kvantificirati s pomočjo statističnih analiz, pri čemer so raziskave potekale v dveh smereh. Pri kvantifikaciji mestne rente, ki se realizira pri prometu z zemljišči, smo izhajali iz kupoprodajnih pogodb in pogodb o pridobitvi pravice uporabe na mestnem zemljišču. V tem primeru smo ugotovili višino rente posredno prek cene zemljišča, ki je po definiciji kapitalizacija rente [A.2], [A.6]. Za kvantifikacijo mestne rente, ki se tekoče realizira v dejavnosti, pa smo analizirali proizvodno in tržno uspešnost v industriji in v terciar-

nih dejavnostih. Tu smo ugotavljali zgolj razlike v ekstra dohodkih po posameznih dejavnostih, na različnih lokacijah z različno komunalno opremljenost jo, torej rentne diferenciale [A.4] , [A.6].

V statističnih analizah smo selektivno iskali vplive tehle skupin faktorjev na višino mestne rente: naravne danosti, tehnično-tehnološke (ustvarjene) danosti, ekološke značilnosti, kulturno-civilizacijske danosti in družbeno-normativne oziroma regulativne danosti.

Kompleksen vpliv izbranih faktorjev na ceno oziroma dohodek in s tem posredno na višino mestne rente smo analizirali s pomočjo linearne regresije in indeksa multiple korelacije, če pa je šlo za vzorčni primer, obvezno tudi s testom.

Z opisanimi analizami nam je uspelo določiti vpliv posameznega faktorja na višino mestne rente, v nekaterih primerih pa nam je uspelo kvantificirati tudi celotno maso realizirane mestne rente. Drugo vprašanje je seveda, kakšen del tako ugotovljene rente je smotrno zajeti, da bi bili producenti še stimulirani, da jo realizirajo (torej, da poslujejo na pridobitno ugodnih lokacijah v mestu) in da bi imela mesta hkrati dovolj finančnih sredstev za planirano razširjevanje zmogljivosti komunalnih fiksnih fondov in za opremljanje novih stavbnih zemljišč. Za ta namen je bil razvit model zajemanja rentnih diferencialov kot regulator razvoja naselij [A.6], ki je bil kasneje razširjen in dopolnjen z dinamičnim modelom določanja poselitve. Z dinamičnim modelom določanja poselitve opredeljujemo dolgoročno alokacijo dejavnosti v prostoru na makro in mikro nivoju s ciljem doseči maksimalne skupne družbene koristi, ki jih zemljišča dolgoročno nudijo posameznim dejavnostim [C.7], [C.10], [C.11], [A.8], [B.5].



Shema (2)

Informacijski sistemi

Prvi pogoj za odločanje v skladu z ekonomskimi principi je informiranost. Ta ugotovitev je splošna in velja tudi za področje gospodarjenja s stavbnimi in mestnimi zemljišči. Informacijski sistem za potrebe gospodarjenja s stavbnimi zemljišči smo zasnovali kot del informacijskega sistema na področju komunalnega gospodarstva, ki je sestavljen iz tehle delov (pod-sistemov) [A.7]:

- informacijski sistem komunalnih delovnih organizacij (ISKDO),
- informacijski sistem komunalnih oskrbovalnih sistemov (ISKOS), in
- informacijski sistem sklada stavbnih zemljišč (ISSZ).

Povezava informacijskega sistema sklada stavbnih zemljišč z drugimi sistemi je prikazana v shemi (3).

Informacijski sistem sklada stavbnih zemljišč moramo zasnovati tako, da bo nudil ustrezne informacije v vseh akcijah posameznih faz gospodarjenja s stavbnimi zemljišči, od racionalnega usmerjanja in določanja etap prostorskega razvoja, spremljanja prometa stavbnih zemljišč, izvajanja predkupne pravice občine, pridobivanja zemljišč v družbeno lastnino, do urejanja stavbnih zemljišč, določanja cen stavbnih zemljišč ter ugotavljanja in zajemanja razlik v koristih, ki jih imajo posamezni uporabniki zemljišč. Za to pa so potrebne podatkovne baze, ki ne bodo nudile le fizičnih, ampak tudi vrednostne kazalce v prostoru.

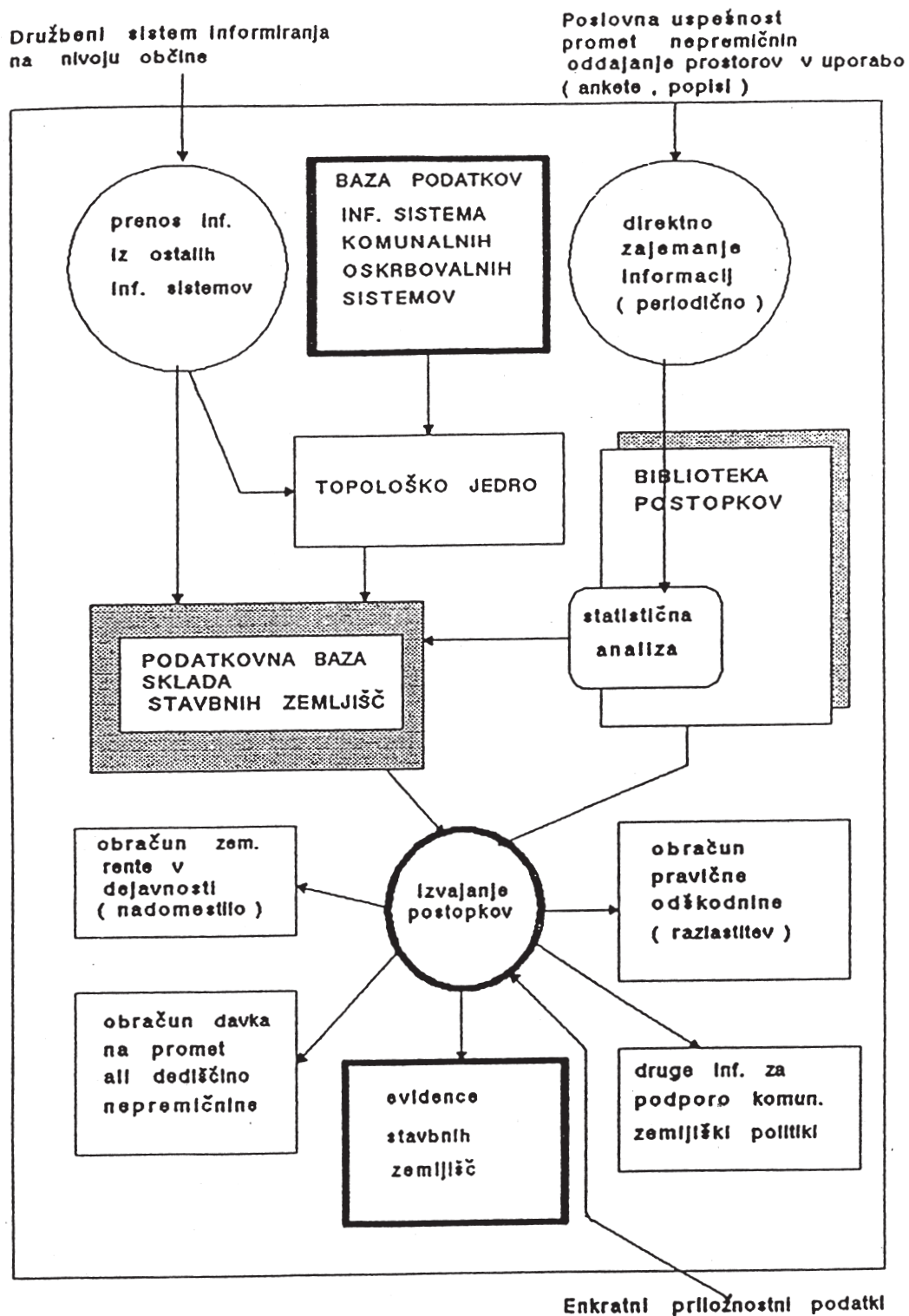
Sklep

Predstavljeni raziskovalni opus je nastajal v času in družbenih razmerah, ki mu niso bile najbolj naklonjene. Pojmi kot so trg, podjetništvo, profit in ekstraprofit v tistih časih še niso imeli domovinske pravice. Dnevna politika pa je glede tega področja zgolj stalno opozarjala, da ji primanjkujejo komunalno opremljena zemljišča in da nima za ta namen stalnega systemskega vira. Raziskave pa so (češ) preveč teoretične in (torej) premalo uporabne.

Menimo, da bodo opravljene raziskave dobile svojo pravo vrednost (če seveda ne upoštevamo že priznanih mednarodnih referenc) šele, ko bomo tudi zemljišča (kmetijska, stavbna in mestna) šteli za pomemben produkcijski faktor in bodo na ta način dobila svojo realno ceno. To pa bo verjetno prav kmalu ali pa se bomo zopet povrnili v obdobje plansko-dogovorne ekonomije.

Uvajanje realnih cen za zemljišča pa bo dejansko pomenilo tudi konec brigadirskih časov v gradbeništvu. Časi masovne stanovanjske gradnje na najboljših kmetijskih zemljiščih in brez vsake preverbe njenih vplivov na okolje so verjetno dokončno mimo. Prihajajo časi izgradnje na manj kvalitetnih zemljiščih in v ambientalno občutljivih mestnih okoljih. Tako bo kvaliteta morala zamenjati kvantiteto, tehnologijo pa bomo morali postaviti v službo ekonomije.

Shema povezave informacijskega sistema sklada stavbnih zemljišč z drugimi informacijskimi sistemi na nivoju občine



(Shema 3)

Literatura

A) Publikacije

1. T. Klemenčič, C. Mlakar, V. Murko, M. Saje, Mestna renta v zvezi s problemom financiranja opremljanja mestnega zemljišča s komunalnimi napravami in objekti, *Institut za komunalno gospodarstvo*, Ljubljana, 379 str., 1972.
2. A. Rakar, T. Klemenčič, M. Bogataj, Mestna renta in cena stavbnega zemljišča, *Institut za komunalno gospodarstvo pri FAGG*, Ljubljana, 254 str. in 22 prilog, 1979.
3. A. Rakar, M. Bogataj, M. Šubic, Metode za vrednotenje komunalne infrastrukture, *Institut za komunalno gospodarstvo pri VTOZD GG*, Ljubljana, 102 str. + 18 str. prilog, 1981.
4. A. Rakar, J. Dedek, M. Bogataj, Analiza vpliva lokacije na poslovno uspešnost terciarnih dejavnosti, *Institut za komunalno gospodarstvo pri VTOZD GG*, Ljubljana, 51 str. + 5 kartogramov, 1981.
5. A. Rakar, M. Šubic, Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu, *Institut za komunalno gospodarstvo*, Ljubljana, 95 str., 1984.
6. M. Bogataj, Ugotavljanje in zajemanje rentnih diferencialov, *Institut za komunalno gospodarstvo* Ljubljana, 181 strani, 1985.
7. M. Bogataj, T. Klemenčič, A. Rakar, F. Zakrajšek, M. Ferlan, L. Bogataj, Informacijski sistem v komunalnem gospodarstvu - Sumarne ugotovitve in predlogi, *Institut za komunalno gospodarstvo*, Ljubljana, 98 str., 1986.
8. M. Šubic, Stanovanjska gradnja in varstvo kmetijskih zemljišč, *Institut za komunalno gospodarstvo* Ljubljana, 109 strani + priloge, 1989.

B) Članki

1. A. Rakar, Metode valorizacije komunalnih fondov, *Stanbena i komunalna privreda*, št. 11-12, str. 37-46, 1982.
2. A. Rakar, Poskus oblikovanja izhodišč za nastavitev evidence stavbnih zemljišč, *Geodetski vestnik*, st. 4, str. 165-171, 1983.
3. A. Rakar, J. Makuc, Valorizacija objektov in naprav komunalne hidrotehnike na osnovi podatkov GPKN -primer mesta Maribor, *Geodetski vestnik*, št. 2-3, str. 91-104, 1985.
4. A. Rakar, Aktualni problemi gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v SR Sloveniji, *IB -Revija za planiranje*, št. 8, str. 37-42, 1989.
5. M. Šubic, Primer uporabe analize družbenih stroškov in koristi, dopolnjene z dvonivojskim dinamičnim programom, na relaciji stanovanjska gradnja -kmetijska zemljišča, *Gradbeni vestnik*, št. 3-4, str. 79-84, 1990.

C) Referati v kongresnih zbornikih

1. A. Rakar, Elastičnost troškova komunalnog opremanja s obzirom na gustinu naseljenosti, Znanstveno strokovno posvetovanje *Stanovanje -sinteza individualnog i kolektivnog*, Beograd, 1981, Zbomik, 18 str., nevezano, 1981.

2. A. Rakar, M. Bogataj, J. Dedek, Analiza vpliva lokacije na poslovno uspešnost terciarnih dejavnosti, Simpozij *Zemljište i zemljišna politika u planiranju prostora*, Beograd, 1981, Zbornik del, 11 str. + 2 diagrama + 2 kartograma, 1981.
3. A. Rakar, Funkcija amortizacije u procesu planiranja i korišćenja komunalnih fondova, *Planiranje i građenje naselja u uslovima usporenije stope ekonomskog rasta*, Beograd, 22.-23. 11. 1984, Zbornik posvetovanja, str. 75-84, 1984.
4. A. Rakar, Funkcija evidence građevinskih zemljišta u procesu planiranja i gazdovanja urbanim prostorom, *Posvetovanje o planiranju in pianih v funkciji učinkovitih odločitev v prostorskem razvoju in izgradnji naselij*, Beograd, 21.-22. 11. 1985, Zbornik del, 9 strani, 1985.
5. M. Bogataj, Dinamično programiranje korišćenja prostora, *Posvetovanje o planiranju in pianih v funkciji učinkovitih odločitev v prostorskem razvoju in izgradnji naselij*, Beograd, 21 .-22. 11 . 1985, Zbomik del, 9 str., 1985.
6. M. Bogataj, Informacijski sistem v komunalnem gospodarstvu kot podpora prostorskim evidencam. Baze podatkov in njih metode uporabe za urejanje prostora, *seminar Zveze društev urbanistov Slovenije in Zveze geodetov Slovenije*, Maribor, 17.-19. 4. 1986, Zbornik del, C3, 17 strani, 1986.
7. M. Bogataj, L. Bogataj, Two level dynamic programming of the spatial distribution of communal equipment and land use, *International workshop : Location theory*, Dubrovnik, 8. 10. 1986, relerat, 8 strani, 1986.
8. M. Bogataj, Informacioni sistem u komunalnoj privredi i vrednovanje kapitala u prostoru, *Planiranje i vrednovanje kapitala u prostoru*, Tuzla, 28.-30.10. 1987, Zbornik del, str. 107-119, 1987.
9. A. Rakar, Vrednovanje komunalnih fondova na osnovi podataka katastra komunalnih uredenja, *Planiranje i vrednovanje geodetskih radova*, ZGIG Jugoslavije, Tuzla, 28.-30. 10. 1987, Zbornik del, str. 97-106, 1987.
10. M. Bogataj, Computer assisted control of urban growth through the land use value, *Lecture notes*, Harvard Law School, Cambridge, Massachussets, ZDA, 7.-12. 8. 1988, 36 strani, 1988.
11. M. Bogataj, The impact ol distance function on urban growth control, *Euroalio-workshop on practical combinatorial optimisation*, Rio de Janeiro, 14.-18.8.1989, Zbornik, str. 11-12, 1989.
12. A. Rakar, Trg stavbnih zemljišč kot regulacijski mehanizem pri urejanju prostora, *Geodezija in urejanje prostora*, Čatež, 20.-21. 10. 1989, Zbornik del, str. 56-61, 1989.
13. A. Rakar, Zemljiška politika med trgov in državo, *Sedlarjevo srečanje*, Bled, 14.-15. 12. 1989, 8 strani, nevezano, 989.

Zemljišna politika između tržišta i države

Land policy between the market and the state

Vir: Rakar, Albin. Zemljišna politika između tržišta i države. Komuna (Beogr.), 1991, 38, št. 1/2, str. 6-12. [COBISS.SI-ID 24712962]

Uvod

Promene u društvenom i privrednom životu zemlje nameću potrebu preispitivanja i odgovarajućih izmena dosadašnjeg koncepta urbanizma i zemljišne politike u gradovima. Nastavljajući praksu razmatranja ove problematike, »komuna« joj ovom prilikom posvećuje »temu broja«, sa željom da, iznošenjem mišljenja većeg broja autora, kao i nekih inostranih iskustava, doprinese kvalitetnijem formulisanju budućih poteza u ovoj oblasti.

Reforme su postale osnov našeg društvenog i političkog života. U našoj posleratnoj istoriji teško da bismo našli periode koji nisu bili obeleženi ovom ili onom reformom odnosno obnovom : političkom, školskom, monetarnom, reformom privrednog sistema, ustavnom i slično. Ni sadašnje vreme nije u tom pogledu izuzetak. Naprotiv. Izgleda da bismo hteli da odjednom nadoknadimo ono što smo, zbog ideoloških i drugih zabluda, propustili u prošlih četrdesetak godina. Tako odjednom stiču pravo građanstva pojmovi koji su donedavno bili tabu: tržište, višestranački sistem, neposredni izbori, borba za vlast i sl. Ostavimo sada po strani pojmove vezane za reformu političkog sistema i zadržimo se malo na tržištu, za koje se još vezuju i pojmovi konkurencije, slobodnog preduzetništva, ulagaja kapitala itd. To treba da budu novi simboli privrednog sistema, a za neke i novog društvenog poretka.

Početno oduševljanje uvođenjem tržišnih zakonitosti je splasnulo i sada je pravo vreme da taj proces nešto treznije sagledamo i damo tržištu samo racionalnu osnovu, bez emocija i ideologije. Isključivo ideološko zalaganje za uvođenje tržišnih zakonitosti doživelo bi istu sudbinu kao i sva dosadašnja »reformaska .nastojanja«. Međutim, za stvarno uvođenje tržišnih zakonitosti postoji u nekim oblastima niz nerešenih i sistemskih prepreka. To važi i za građevinsko i gradsko zemljište.

Zakon o preduzećima donosi niz novina i mogućnosti u pogledu ulaganja kapitala i s obzirom na tzv. slobodno preduzetništvo. Ali, s druge strane, ustavne promene nisu donele nikakve novine u odnosu na položaj građevinskog i gradskog zemljišta, što znači da ne treba očekivati bitnije izmene ni u zakonu o građevinskom zemljištu.

Na taj način, u bliskoj budućnosti možemo očekivati sukob između liberalnog preduzetništva i arhaičnih odnosa u oblasti upravljanja građevinskim zemljištem. Taj sukob pokrenuće niz novih pitanja, pa i zaoštriti neka stara i poznata. Struka bi morala da ima tada (ako ne i ranije) na njih pripremljene odgovore, inače će je vreme baciti na otpad istorije.

Reč tržište, u oblasti zemljišne politike, za sada, još nema pravo građanstva. Možda će ta oblast, u celini, biti izuzeta iz tržišnog koncepta i tržišne usmerenosti naše privrede? Ako neće, kakvo tržište građevinskog zemljišta nam je potrebno i kakve su nam, uopšte, mogućnosti da ga uvedemo? O tome i još o po nečem pokušaćemo da nešto kažemo u narednon poglavlju.

Potrebe i mogućnosti uvođenja tržišta građevinskog zemljišta

Ekonomistima je odavno poznato da su tržište i plan dva kraja istoga štapa. Isto tako je već dugo poznato da su i

tržište i plan ekonomske, a ne ideološke kategorije, što znači da tržište nije imanentno kapitalizmu, niti plan samo socijalističkim društvenim sistemima. Štaviše, paradoksalno je, naime, da je planiranje najuspešnije upravo u kapitalističkim državama, a da, s druge strane, trenutno niz socijalističkih država u Evropi, među njima i naša, vidi izlaz iz ekonomskih teškoća baš u uvođenju tržišta i tržišnih zakonitosti.

A šta možemo reći o oblasti uređenja prostora?

Možda će i tu dežurni krivac za neracionalnu upotrebu i druge pogrešne odluke o lokacijama biti planiranje? Možda ćemo i tu osuditi planiranje kao neodgovarajući regulacioni mehanizam i celokupan prostorni razvoj prepustiti jedino tržištu? Međutim, toga se ne treba mnogo plašiti. I to ne zbog stručnih ubeđenja, već iz čisto praktičnih razloga. Pored ortodoksnih tržišnih reformatora, kod nas postoji i srazmerno snažan sloj tzv. planerske politokratije, koja svoju vlast neće lako ispustiti iz ruku. Takvo planiranje će ostati već i zbog procedure koja nestaje, a na struci je da mu skinu nepotrebni teret, da ga oplemeni ekonomskim elementima i tako poveća njegovu efikasnost.

Srećom, prostorno planiranje nikada nije bilo preterano opterećeno ideološkim teretom. Planerima se može prebaciti nedovoljno ekonomsko znanje i servilnost prema lokalnoj i državnoj politici.¹ U tome, treba tražiti i glavne uzroke njegove neefikasnosti. Međutim, verovatno je da samo odgovarajuće znanje planera i namešanje lokalnih i državnih velikodostojnika u planske odluke nije garant efikasnijem planiranju. Prostorno planiranje bi postalo efikasnije samo ako bismo ga »pelcovali« elementima tržišta. Teza da su tržište i plan dva komplementarna elementa istoga sistema i da je tržište instrument realizacije plana, a plan instrument regulisanja tržišta mora da važi i za oblast gazdovanja prostorom. Pri tome, nije reč o bilo kakvom planiranju, niti o bilo kakvom tržištu. Radi simbioze oba elementa, valja promeniti i neka neophodna svojstva. Treba promeniti i neke konstante našega sistema. Razume se, recept za te promene ne postoji, jer je prostorni razvoj srazmerno složen, stohastičan proces koji se teško može rastaviti na pojedine elemente pogodne za planiranje. I samo tržište zemljišta, u našem slučaju građevinskog, veoma je specifično tržište, koje je teško opisati poznatim tržišnim zakonitostima. Zato možemo samo da predložimo teze za izmenu sadašnjih postupaka i metoda u oblasti prostornog planiranja, kao i teze za udeđenje regulisanog (umesto divjelog) tržišta građevinskog zemljišta.

U oblasti prostornog planiranja treba ubuduće računati sa sledećim promenama:

- 1.) Širjenje komunikaciono-informacione sfere će, u celini, povećati flaksibilnost i smanjiti vezanost za određenu tačku (lokaciju) u prostoru i vremenu. Ubuduće će se, isto tako, pojačati disperzija naseljevanja. Štaviše, umesto stacionarne lokacije imaćemo posla sa tokovima.
- 2.) Nova informaciona tehnologija svešće krutost strukturiranja gradova na karakteristična funkcionalna područja. Stambena naselja kako planske celine vremenom će postati anahronizam.
- 3.) Metodologija planiranja moraće ubuduće da reši osnovnu protivrečnost između obilja informacija, s jedne, i prostornih i ekoloških ograničenja, s druge strane.

Imajući u vidu karakteristike informatičkog društva koje će, pre svega, biti dinamično i gde će konkurentska borba za opstanak iz dana u dan biti sve surovija, a vodeći računa o ranije navedenim promenama, koje će sigurno doneti i nove tehnologije, usuđujemo se da napišemo da će ubuduće prostorni planovi morati da se oslobode svoje statičnosti i krute vremenske određenosti; moraće da izgube svoj strogo tehnicistički i deterministički značaj i da umesto restriktivne, preuzmu animativnu ulogu u prostornom razvoju.

Umesto stroge prostorne određenosti, prostorni planovi bi ubuduće morali da utvrđuju samo strategiju budućeg prostornog razvoja, koja bi morala da bude krajnje fleksibilna, uz sposobnost neposrednog prilagođavanja tekućim promenama. Naravno, mnogo je lakše napisati šta želimo, nego kako to da postignemo. A predstoji nam upravo taj problem! Sada sa

sigurnošću možemo da tvrdimo samo da je odzvonilo planiranju za unapred poznatog investitora i za detaljno određenu namenu. Prostorno planiranje je sigurno izgubilo tu ulogu, osim ako se opet ne vratimo na vreme dogovorne ekonomije. Ako bi prostorni planovi ubuduće određivali samo strategiju budućeg prostornog razvoja, a ne i lokacije za unapred poznate investitore, na osnovu prethodno usklađenih potreba za prostorom, tržište građevinskog zemljišta bi moglo da preduzme regulativnu ulogu na nižem nivou, znači kod traženja konkretne lokacije za konkretnog investitora, koji može biti fizičko ili pravno lice. U tom slučaju, došlo bi do željene simbioze između tržišta i plana i u oblasti uređenja prostora, u tom smislu što bi tržište postalo instrument regulisanja tržišta. Ali, sve dok se metodologija prostornih delova društvenih planova bude oslanjala na pretpostavku o prethodno usklađenim društvenim potrebama u prostoru, tržištu, građevinskom zemljištu, ne ona ni teorijskim neće moći da odigra bilo kakvu ulogu u razmeštaju delatnosti u prostoru.

Da bi tržište građevinskog zemljišta moglo da postane regulacioni mehanizam prilikom uređenja prostora, treba najpre promeniti neke osnovne pretpostavke, kao i samu metodologiju izrade prostornih delova društvenih planova. Ali, ako i taj uslov bude ispunjen, preostaje još niz otvorenih pitanja u pogledu oblikovanja i delovanja tržišta građevinskog zemljišta. Radi oblikovanja tržišta građevinskog zemljišta i njegovog efikasnog delovanja moraju se ispuniti sledeći osnovni uslovi:

- 1.) Mora postojati višak građevinskog zemljišta.
- 2) Na građevinskom zemljištu moraju biti regulisani svojinski odnosi.
- 3.) Fizičkim i pravnim licima mora se omogućiti ulaganje kapitala u zakup i opremljanje zemljišta i kapitalizacija uloženi sredstava.
- 4.) Moraju postojati (odgovarajuće) informacije o prometu zemljišta, i to o parcelama u prometu i o njihovim cenama. Za sada nije ispunjen nijedan od tih uslova:

Ad 1) Ne raspolaže se opremljenim građevinskim zemljištem, ni za potrebe tzv. »usmerene stambene izgradnje«. Kao i svim ostalim oblastima, i ovoj je imanentna nestašica, tačnije rečeno, parmanentna nestašica, a po tom osnovu se reprodukuje znatan deo birokratskog aparata; opštinske i gradske plutokratije, iz te nestašice, koja se povremeno i veštački stvara, crpu svojo moć i vlast.

Ad 2.) Na zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugo zemljište namenjeno stanovanju i drugoj kompleksnoj izgradnji niko ne sme imati pravo svojine. U toj oblasti nikakve novine ne odnose ni amandmani na savezni ni na republički ustav.

Ad 3.) Pribavljanje i uređivanje građevinskog zemljišta još uvek prisvajaju opštinske skupštine kao svoje ekskluzivno pravo, koje sigurno neće lako ispustiti iz ruku. Da bi tržište građevinskog zemljišta normalno funkcionisalo, potrebne su nam, svakako, razne vrste preduzeća koja bi se bavila isključivo prometom nekretnina.

Ad 4.) O tržištu i cenama građevinskog zemljišta ne postoji nikakva evidencija. Prema reagovanju geodetske struke (ne samo njenog upravnog dela) na stručne osnove za uvođenje evidencije građevinskog zemljišta, možemo zaključiti, da geodezija u tome još neće videti svoju šansu.

Iznete konstatacije ne daju baš ružičastu sliku o efikasnosti gazdovanja i upravljanja građevinskim zemljištem, niti pružaju neka veća obećanja za budućnost. Zato, pogledajmo kako se te stvari uređuju u razvijenim zemljama srednje Evrope, konkretno u SR Nemačkoj.

Zemljišna politika U SR Nemačkoj

Društveno-ekonomski okviri gazdovanja građevinskim zemljištem

Radi pravilnog razumevanja načina i metoda rada u oblasti građevinskog zemljišta u Nemačkoj i njihovog upoređivanja sa odnosima u Sloveniji, treba, svakako, imati u vidu da među ovim zemljama postoje sledeće bitne razlike:

1. Razvojne komponente u Sloveniji imaju još skoro isključivo ekstenzivna obeležja (drugim rečima: više stanovnika, više radnih mesta, više stanova, veće stambene površine itd.), iako nam se, zbog sadašnje nestašice stanova i gazdovanja građevinskim zemljištem, ni ubuduće ne obećavaju bitno drugačija vremena. Prema tome: masovna stambena izgradnja i preovlađujući način i oblici društvene prinude o oblasti zemljišne politike.

U SR Nemačkoj se broj stanovnika smanjuje, čak i u tzv. »gustim« područjima. (Izuzeci su jedino gradovi Minhen i Štuttgart). Ali, razvojne komponente imaju skoro isključivo kvalitativna obeležja. Nesgtašice stanova praktično nema, tako da će potrebe za (novim) građevinskim zemljištem proizlaziti skoro isključivo iz želja za boljim stanovima, na boljim lokacijama. Regulacioni mehanizam u oblasti građevinskog zemljišta će, međutim, od sada kao i do sada, biti tržište.

2. Preovlađujući regulacioni mehanizam u Nemačkoj je tržišni mehanizam. To, u širem ili užem smislu, važi i za gazdovanje građevinskim zemljištem. Učešće države (grada, opštine) u obliku eksproprijacije odnosno afirmisanja prava preče kupovine možemo ubrojati samu u izuzetka.

3. Celokupni društveno-ekonomski sistem zasnovan je na privatnom vlasništvu proizvodnih sredstava, koje je zaštićeno ustavom. To u jednakoj meri važi i za vlasništvo na svim vrstama zemljišta, prema tome i na građevinskom. Tri kategorije stvaralaca o građevinskom zemljištu na području grada i naselja gradskog karaktera (vlasnik, upravljač, korisnik) su, svakako, samo naša specifičnost.

4. Za zemljište (parcelu) se u Nemačkoj vezuju i sve finansijske obaveze iz oblasti zajedničke komunalne potrošnje i poreske obaveze.

5. antagonizam između poljoprivrednog zemljišta, koji se u Sloveniji zasniva prevashodno na tezi o potrebnom stepenu samosnabdevanja stanovništva, uglavnom je samo naša specifičnost. Nemačka mora svoju poljoprivrednu politiku da usklađuje sa ostalim članicama EEZ, u okviru koje se mora uravnotežiti i proizvodnja pojedinih poljoprivrednih proizvoda.

6. Najznačajniji pokazatelj koji je u SR Nemačkoj povezan sa građevinskim zemljištem je njegova vrednost. Pojmovi kao što su vrednost zemljišta, cena zemljišta, gazdovanje zemljištem su u geodetskim krugovima u Nemačkoj tako odomaćeni kao, na primer, površina ili koordinate temena parcele. U geodetskim upravama većih gradova skoro polovina delovanja geodeta odnosi se na vrednovanje zemljišta, pre svega građevinskog. (Pri tome treba naglasiti da se kod njih katastar vodi ažurno).

Dugoročne potrebe za građevinskim zemljištem u SR Nemačkoj i zemljišna politika

Već smo u prethodnom poglavlju napomenuli da je jedno od osnovnih obeležja budućeg razvoja u Nemačkoj smanjenje broja stanovnika, što će biti još izraženije posle 2000. Godine. Realno se predviđa da sledeće kretanje stanovništva do 2030. Godine (podaci za područje doadašnje SR Nemačke):

Godina	Broj stanovnika (u 000)	Godina	Broj stanovnika (u 000)
1980	61335	2000	59143
1990	60640	2030	oko 40000

Opadanje stanovništva samo po sebi još ne znači i smanjivanje potreba za građevinskim zemljištem. Ukupne potrebe za zemljištem, naime, poreb broja stanovnika, zavise od specifičnih potreba, tačnije od prostornog standarda koji pojedinac želi odnosno može sebi da priušti. Pri tome imamo na umu, pre svega, prostorni standard za stambeni izgradnju. Za SRN postoji procena da bi stambeni standard, meren stambenom površinom po stanovniku, rastao do 2000. godine, u proseku, po godišnjoj stopnji od 1,9%. (To bi, u stvari značilo da bi do 2000. godine na svakog stanovnika došao već 51 m² stambene površine). Povećavanje potreba za stambenom površinom po stanovniku prema godišnjoj stopi od 1,9% biće više od poravnjanja sa godišnjom stopom opadanja stanovništva od 1,8%. Tako će, do 2000. godine, uprkos svemu, miti potrebno još 25.500 ha građevinskog zemljišta samo za stambenu izgradnju.

Prirodno, stambena izgradnja neće biti masovna, već će prevashodno biti usmerana na »popunjavanje« još neizgrađenog zemljišta u gradovima odnosno područjima napuštenih pogona, fabrika i nekadašnjih transportnih površina.

U svakom slučaju, znači, u SR Nemačkoj treba računati sa smirenim prostornim razvojem gradova i urbanih aglomeracija, koji u oblasti zemljišne politike neće zahtevati praktično nikakve društvene inicijative, naročito ne zbog toga što u oblasti društvenih delatnosti (školstvo, zaštita dece) za koje je zemljište prvenstveno ekpropisano, već sada postoje prekomerne mogućnosti. Ni kod javnih saobraćajnih površina, gde je takođe često dolazila do izražaja eksproprijacija, ne treba očekivati bitniji porast produktivnosti, bar ne u kvantitativnom smislu. Na taj način, komasacija građevinskog zemljišta se javlja, u stvari, kao još jedina mera »javne vlasti« kod usmeravanja prostornog razvoja do 2000. godine. Sve ostalo, samo po sebi, treba da obavi tržište građevinskog zemljišta.

Vrednovanje građevinskog zemljišta, evidencija cena građevinskog zemljišta, evidencija građevinskog zemljišta

Pojam vrednosti zemljišta u SRN nije nigde detaljno utvrđen, ni u ekonomskim leksikonima. S obzirom na to da se ekonomska nauka i politika u SRN zasnivaju, uglavnom, na tzv. »građevinskoj ekonomskoj teoriji«, i u oblasti zemljišne privrede se dosta često mešaju pojmovi vrednosti i cene ili se, ukratko, upotrebljavaju kao sinonimi. Konstatacija se odnosi kako na teorijske rasprave o problemima zemljišne privrede, tako i na normativna akta i svakodnevnu praksu i važi, u celini, za gazdovanje građevinskim zemljištem. Tako, moramo zaključiti da se vrednovanje (znači, procenjivanje vrednosti) građevinskog zemljišta u SR Nemačkoj ne zasniva na neposrednom ekonomskom vrednovanju pojedinih činilaca (položaj, udaljenost od centra naselja, stepen komunalne opremljenosti parcele) već, pre svega, na upoređivanju kupoprodajnih cena za zemljište jednakog ili približno jednakog kvaliteta. Osnov za utvrđivanje (prometne) vrednosti nekog zemljišta je, prema tome, ostvarena kupovina jednakog odnosno sličnog zemljišta. Razlike se uzimaju u obzir zajedno sa stavkama o doplatama ili dobitcima. Takav postupak određivanja (prometne) vrednosti zemljišta stvarno važi i za građevinsko zemljište i u tom smislu je i normativno uređen saveznim građevinskim zakonom (Bundesbaugesetz) i propisom o načelima određivanja prometne vrednosti zemljišta (Wetermittlungsverordnung).

Prilikom procenjivanja vrednosti građevinskog zemljišta u SR Nemačkoj se uzimaju u obzir sledeća osnovna načela:

1. Pri vrednovanju zemljišta moraju se uzimati u obzir sve materijalne, pravne i ekonomske okolnosti koje utiču na visinu njegove prometne vrednosti.
2. Prometna vrednost zemljišta se, po pravilu, određuje na osnovu upoređivanja cena zemljišta koje je bilo u prometu.
3. Prilikom procenjivanja vrednosti zemljišta uglavnom se primenjuju sledeći postupci:

- postupak upoređivanja vrednosti zemljišta (Vergleichswertverfahren),
- postupak određivanja prihoda koji zemljište donosi (Ertragswertverfahren), i
- postupak određivanja stvarne vrednosti zemljišta (Sachswertverfahren).

Poslednja dva postupka se koriste, pre svega, kod izgrađenog građevinskog zemljišta, gde se utvrđuje posebno vrednost zemljišta, a posebno vrednost objekta na njemu.

4. Prilikom procenjivanja vrednosti zemljišta treba što više imati u vidu okvirne vrednosti zemljišta, koje se za pojedino područje u gradu obračunavaju kao prosek ostvarenih kupoprodajnih cena. Te okvirne vrednosti (Richtwerte) se svake godine i službeno objavljuju.

5. Za vrednovanje poljoprivrednih i pošumljenih površina važe posebni propisi, a tako isto i za vrednovanje građevinskog zemljišta na područjima koja se rekonstruišu (saniraju, preuređuju, obnavljaju).

Radi procenjivanja vrednosti građevinskog zemljišta treba voditi računa i o evidenciji cena zemljišta. U SR Nemačkoj rezultati kretanja cena građevinskog zemljišta donose se i objavljuju na sledećim mestima:

1. Savezni i pokrajinski statistički zavodi objavljuju četvorogodišnje (odnosno godišnje) izveštaje o kretanju cena neizgrađenog građevinskog zemljišta (Baulandpreisstatistik).

2. Udruženje posrednika (nekretnina) SR Nemačke objavljuje od 1962. Godine procene vrednosti zemljišta (Schätzpreise) u odabranim gradovima, i to s obzirom na položaj zemljišta (uži centar, gradski centar, predgrađe, područje koje gravitira gradu).

3. Službe za procenu pri gradskim upravama su, prema saveznom građevinskom zakonu, dužne da prikupljaju podatke o cenama zemljišta i da svake godine objavljuju podatke (analitički i kartografski) o kretanju cena zemljišta (Bodenpreisindexreihen). Tako objavljeni podaci su osnov za procenu vrednosti zemljišta.

4. Pri Saveznom ministarstvu za građevinarstvo, uređenje prostora i izgradnju gradova postoji posebna naučna ustanova za zemljišnu politiku i uređenje prostora. Ona prati i analizira podatke o zemljišnoj politici i o kretanju cena građevinskog zemljišta u jedanaest odabranih regiona. Rezultate objavljuje u periodičnim publikacijama koje se izdaju svake dve do tri godine.

Kao što vidimo, reč je o izuzetno razgranatoj statističkoj službi koja prati kretanje cena zemljišta, a pre svega kretanje cena građevinskog zemljišta. Svakako, tako razgranata statistička mreža je izuzetno efikasan instrument i pomoć u sprovođenju zemljišne politike koja, osim u retkim izuzecima ne srne da bude dirigovana. Mada je reč skoro isključivo o slobodnom prometu zemljišta, on nije stihijski, već kontrolisan, a cene zemljišta su poznate i službeno se objavljuju. Na taj način, spekulacije su skoro isključene. I kod ostvarivanja prava preče kupovine i prilikom određivanja odštete za eksproprijirano zemljište, kao polazna važi prometna vrednost, tako da je bivši vlasnik, u pogledu cene, u jednakom položaju kao kada bi to zemljište prodavao na slobodnom tržištu.

Evidencije građevinskog zemljišta, u tom smislu u kome su kod nas zamišljene, u SR Nemačkoj nisu poznate, a tako isto ni fond građevinskog zemljišta. U nekim gradovima vodi se katalog, područja predviđenih za stambenu izgradnju (Wohnenreserweflächen). Pored situacionog plana, u pomenutom katalogu se za svako stambeno područje vode i sledeći podaci:

- tekući broj područja,
- broj građevinskog plana,
- stanje građevinskog plana (predviđen, u pripremi, radi se, izrađen),
- uslovi i kriterijumi zemljišne politike na tom području,
- podaci o komunalnoj opremi,
- podaci o predviđenom načinu stambene izgradnje na tom području.

Katalog područja predviđenih za stambenu izgradnju vode i održavaju gradske geodetske uprave, kod kojih budući gradi-

telji dobijaju i prve informacije. Sav dalji postupak preuzimaju i vode preduzeća koja se bave otkupom i prodajom nekretnina (zemljište, stanovi, stambena zgrada).

Gazdovanje građevinskim zemljištem u nastavnim programima

Gazdovanje građevinskim zemljištem ima u SR Nemačkoj odgovarajuće mesto i u nastavnim programima univerziteta i visokih škola. Da bismo to prikazali, pogledajmo malo podrobnije kakvo mesto ta oblast ima na univerzitetu u Bonu.

U okviru Instituta za urbanističko planiranje, zemljišnu politiku i kulturnu tehniku postoji posebna katedra za zemljišnu politiku i zemljišnu privredu. U nastavnom programu za studije geodezije postoji posebno ispitno područje istog imena za sledećim predmetima:

- zemljišna politika (računajući i uređenje poljoprivrednog zemljišta)
- vrednovanje zemljišta
- osnovi imovinskog prava
- zemljišni katastar i prostorni informacioni sistem

Oblast zemljišne politike i zemljišne privrede obuhvata u nastavnom programu studija geodezije u Bonnu ukupno 150 časova.

Pored toga, študent može tu oblast, u sedmom i osmom semestru, da odabere kao izbornu, sa sledećim predmetima:

- zemljišna politika i zemljišna privreda
- opštinska zemljišna politika u praksi
- odabrana poglavja iz komasacije zemljišta
- odabrana poglavja iz planerskog građevinskog prava

Kod izbornih predmeta naglasak je na seminarskom načinu rada sa pozvanim predavačima iz prakse. Svaki student bira na početku semestra jednu od raspisanih tema, obrađuje je i javno predstavlja. Posle javnog predstavljanja, on radi i predaje pismeni elaborat, u kome mora uzeti u obzir sve primedbe i predloge iz javnog predstavljanja. Javno predstavljanje teme, ukupno sa raspravom traje tri školska časa.



Na kraju je, svakako, na mestu pitanje: čemu se u oblasti gazdovanja građevinskim zemljištem možemo naučiti od država koje smatramo razvijenim i šta možemo od njih da preuzmemo? Neposredno možemo zaista malo da preuzmemo, jer između nas postoje objektivne razlike u društveno-političkom sistemu i (što je mnogo značajnije) poprilične subjektivne razlike u delovanju i ponašanju pojedinaca i ustanova u okviru samog sistema.

Na taj način, na kraju ovoga priloga ne možemo izbeći završne konstatacije: načini i metodi rada u gazdovanju građevinskim zemljištem u SR Nemačkoj su karakteristični za društvo koje bismo hteli nazvati građanskij, ali, s druge strane, tom društvu priznajemo da je ravijeno, bogato i uređeno. Ako je takva razvijenost i naš cilj i ideal, onda ćemo prvo morati, pre ili posle, da odredimo njihov stepen i u oblasti gazdovanja građevinskim zemljištem. Ali, možda mi to, u stvari, ni ne želimo. U tom slučaju, možemo i u ovoj oblasti da nastavimo dosadašnju praksu. Međutim, oboje, istovremeno, svakako ne ide. Morali bismo, št opre, svi da postanemo svesni te besprizivne istine. I geodetska struka.

U Evropu ćemo se uključiti samo ako prihvatimo evropske standarde i evropski način rada. Sa našim shvatenjem uloge zemljišta i našim instrumentima zemljišne politike možemo samo da ostanemo tu gdje i jesmo.

I za kraj, još i ovo:

Oduševljenju rečima tržište, tržišne zakonitosti, liberalno preduzetništvo, deonice, deoničarstvo u poslednje vreme se sve više pridružuje i strah od rasprodaje društvene imovine. Taj strah objektivno postoji i u oblasti građevinskog, a posebno gradskog zemljišta. Objektivno, zato što još ni dan-danas ne znamo o kakvoj se imovini radi i koliko ona vredi. Jedino se možemo nadati da sadašnja vlast neće i na tom području uvesti isti »sistemski novum« kao u oblasti rasprodaje društvenih, stanova. Nairme, atraktivno gradsko zemljište biće za strane preduzetnike mnogo zanimljivije nego loše održavani stanovi namenjeni domaćem kupcu. Uvođenje tržišta i tržišnih zakonitosti mora biti imperativ i za komunalnu zemljišnu politiku i za gazdovanje građevinskim zemljištem. Naravno, radi toga moramo najpre ostvariti potrebne uslove. A njih može da ostvari politički legitimna i stručno sposobna državna uprava. Ako hoćemo da uvedemo tržište, moramo, znači, da ojačamo državnu upravu i državu.

U tome je sva istina, istovremeno paradoksalna i tragična.

Korišćena literatura i izvori

1. A. Bajt, Osnovi političke ekonomije, Univerzitet u Ljubljani, Pravni fakultet, 1963.
2. A. Bajt, Samoupravni oblik društvene svojine, Globus, Zagreb, 1988.
3. R. Bohinc, Društvena svojina kao pravna kategorija; u: Pravnik, 1-2/87, str. 5-18.
4. J. Dekleva, Pitanje usmeravanja urbanizacije: Uloga tržišta građevinskog zemljišta; referat za savetovanje: Uvođenje i jačanje tržišta u jugoslavenskoj privredi, Ljubljana, 19. i 20. april 1988; otkucano na pisačkoj mašini, 9 strana.
5. B. Horvat, Politička ekonomija socijalizma, Globus, Zagreb, 1982.
6. B. Horvat, ABC socijalizma- Treba li nam tržište; referat za savetovanje: Uvođenje i jačanje tržišta u jugoslovenskoj privredi, Ljubljana; 19. i 20. april 1988; otkucano na pisačkoj mašini, 9 strana.
7. F. Jamšek, O izmenama Ustava SR Slovenije i Zakonu o sistemu društvenog planiranja. U: Revija za planiranje, br. 4/89, str. 19-27.
8. M. Jenič, Neki aspekti gazdovanja građevinskim zemljištem u SR Sloveniji; diplomski rad; mentor: prof. dr Albin Rakar – FAGG - Odeljenje za građevinarstvo, Ljubljana, 1989.
9. E. Kardeij, O sistemu samoupravnog planiranja -Brionske diskusije; Državni izdavački zavod Slovenije, Ljubljana, 1979.
10. Izveštaj o sprovođenju zakona o građevinskom zemljištu (Prilog Instituta za komunalnu privredu); pripremio prof. dr Albin Rakar, Ljubljana, mart 1989, otkucano na pisačkoj mašini, 10 strana.
11. A. Rakar (nosilac), M. Bogataj, T.Klemenčič; Gradska renta i cena građevinskog zemljišta; FAGG -Institut za komunalnu privredu, Ljubljana, 1979.
12. A. Rakar, Neki aspekti rasta urbanih aglomeracija; disertacija, FAGG, Ljubljana, 1980.
13. A. Rakar, M.Bogataj, Stručne osnove uspostavljanja evidencije građevinskog zemljišta; FAGG – Institut za komunalnu privredu, Ljubljana, mart 1985, str. 45.

14. A. Rakar, Neki aspekti gazdovanja gradskim zemljištem u SR Nemačkoj; u: Geodetski vesnik, 3/86, str. 191 -198.
15. A. Rakar, Tržište građevinskog zemljišta kao regulacioni mehanizam kod uređenja prostora; referat za Geodetski dan, Čateške toplice, 19 - 21. oktobar 1989; otkucano na pisačkoj mašini, 10 strana.
16. V. Žakelj, Otvoreno o predlogu zakona o sistemu društvenog planiranja ; u : Revija za planiranje, br. 10/ 85, str. 3 - 8.
17. V. Žakelj, Nešto o osnovama samoupravnog društvenog planiranja ; u: Revija za planiranje, br. 12/ 87, str. 8-11.
1. Ovo su oni javno, urbi et orbi, priznali na susretu planera u Beogradu, pod nazivom »Komunikacije '88«, gde su raspravljali o tome zašto kod nas planiranje nije efikasno .
2. Videti detaljnije: Zdrav.ko Mlinar, Drago Kos: Grad na pragu informacione ere, u: Revija za planiranje, br. 12/87, str. 12-16.
3. U Sloveniji, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta obračunava se prema stambenoj i poslovnoj površini, a naknada za gazdovanje objektima i postrojenjima za zajedničko korišćenje – iz dohotka radnih organizacija.
4. Videti detaljnije u: Regionalni prostorni plan za područje SR Slovenije, Plan korišćenja prostora - poljoprivreda; Zavod SR Slovenije za regionalno prostorno planiranje, Ljubljana, 1975.
5. Predviđanje do 2000. godine objavljeno je u: Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1985/86, str. 56. Do 2030. Godine izrađeni su mogući scenariji kretanja stanovništva. Broj od 40,000.000 preuzet je prema izvoru: Dr Rainer Winkel, Planungsansätze für den Steuerung der Raum und Regionalentwicklung werden reformbedürftig; Der Landkreis, 4/86, str. 154.
6. Izvor: Schrittenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Heft Nr. 03.100 – Baulandbericht; Bonn — Bad Godesberg 1983, str. 54-55.
7. Komasaacija građevinskog zemljišta se, na primer u Bonu, pokazala kao izuzetno efikasan instrument zemljišne politike. Videti detaljnije u: Baulandbericht: Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung Bauwesen und Städtebau; Heft Nr. 03.100, Bonn — Bad Godesberg 1983, str. 62-64.
8. U stavu 2. člana 142. saveznog građevinskog zakona je ovako utvrđeno određivanje prometne vrednosti zemljišta: »Prometna vrednost zemljišta se određuje na osnovu cene koja bi za to zemljište mogla da se postigne u određenom trenutku u uobičajenom poslovnom prometu, uzimajući u obzir pravna dejstva i stvarna obeležja zemljišta, ostale kvalitete i položaj zemljišta odnosno druge činioce vrednovanja, ali bez uzimanja u obzir neuobičajenih odnosno posebnih uslova«.
9. O metodima vrednovanja građevinskog zemljišta videti detaljnije na primer u: Dr Walter Seele, Methoden der Bewertung von bebauten Grundstücken; referat na savetovanju Međunarodnog saveza geodeta u Bonu, 4-8 juna 1984; tekst otkucan na pisačkoj mašini, 13 strana + 5 strana priloga.
10. Videti: Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und, Städtebau; Städtebauliche forschung:
- Heft Nr. 03-088: Bodenpreise, Boden markt, Bodenpolitik (1981)
- Heft Nr. 03-100: Baulandbericht (1983).
11. Jedini izuzetak u tom smislu predstavlja fond građevinskog. zemljišta u Rurskoj oblasti. Pokrajinska vlada u Vestfaliji

je, naime, namenila posebna finansijska sredstva za odkup napuštenih industrijskih področja koja bi kasnije ustupila na upotrebu novim interesentima.

12. Sarno radi upoređenja: na Odeljenju za geodeziju u Ljubljani toj oblasti možemo da namenimo samo 45(!) časova, i to još u okviru predmeta Komunalna privreda.

Komunalni prispevek kot instrument za usmerjanje poselitve in za prostorsko širjenje mest

Public utilities fee as an instrument to guide the settlements and the spatial expansion of cities

Vir: Rakar, Albin. Komunalni prispevek kot instrument za usmerjanje poselitve in za prostorsko širjenje mest. V: Drozg, Vladimir (ur.). 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.-23. oktober 1999. Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi : mednarodni seminar : zbornik referatov. Ljubljana: Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije: = Town and Spatial Planning Association of Slovenia, 1999, str. 79-84, ilustr. [COBISS.SI-ID 1554371]

Povzetek

Komunalni prispevek bi lahko bil pomemben ekonomski instrument pri usmerjanju poselitve in pri prostorskem širjenju mest. V Sloveniji te priložnosti nismo izkoristili in v članku so podrobneje analizirani razlogi za to. V sklepu članka avtor ugotavlja, da se razmere na tem področju ne bodo bistveno spremenile tudi po sprejetju novega zakona o stavbnih zemljiščih in podzakonskih aktih, čeprav so v njih odlični nastavki za to.

Ključne besede: opremljanje stavbnih zemljišč, komunalni prispevek, instrumenti politike prostorskega razvoja.

Zusammenfassung

Erschließungsbeitrag könnte eine bedeutsame Rolle bei der Siedlungs - und Raumordnungspolitik einer Gemeinde haben. In dem Artikel befasst sich der Verfasser mit der Frage warum dies in Slowenien bist jetzt nicht der Fall war. Der Verfasser endet das Artikel mit der Meinung und Überzeugung, dass auf diesem Gebiet auch in der näheren Zukunft keine wesentliche Änderungen zu erwarten sind.

Gleichwörter: Erschließung, Erschließungsbeitrag, Siedlungs - und Raumordnungspolitik.

I. Uvod

Države skušajo usmerjati poselitev in prostorsko širjenje mest s kombinacijo nedirektivnih in direktivnih instrumentov, pri čemer se seveda zavedajo, da demokratična ureditev in direktivni instrumenti niso bili še nikoli doslej dobri sosedje. Tako se sleherna politika za usmerjanje razvoja dejavnosti v prostoru prične praviloma s priporočili in smernicami, nadaljuje z ekonomskimi instrumenti v smislu spodbud ali dodatnih obremenitev ter konča - če niso bili preje naštetih ukrepi dovolj učinkoviti - z zapovedmi oziroma prepovedmi. V naši državi (prejšnji republiki) smo opisano pot v celoti prehodili na področju (varovanja) kmetijskih zemljišč, med tem ko smo na področju stavbnih zemljišč še vedno nekje med smernicami in priporočili na eni ter zapovedmi in prepovedmi na drugi strani.¹ Na žalost pa niti v obdobju samoupravljanja in dogovorne ekonomije niti na prehodu v konkurenčno tržno gospodarstvo nismo niti delno niti v celoti izkoristili možnosti, ki nam jih pri usmerjanju poselitve in razvoja dejavnosti v prostoru

¹ Akademski primer navedene kombinacije predstavlja med drugim tudi Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega družbenega plana R Slovenije (Ul RS št. 11/99), ki razširja nekatera »obvezna izhodišča« tudi na področju poselitve. Pridevnik »obvezna« se nanaša pri tem na prostorske plane lokalnih skupnosti, za katere spremembe in dopolnitve Vlada RS ne da soglasja, če jih predlagatelj ni upošteval.

nudijo nekateri ekonomski instrumenti: cena in odškodnina za stavbna zemljišča, davek na promet nepremičnin, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in ne nazadnje komunalni prispevek (t.j. prispevek investitorja k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč).

V pričujočem prispevku obravnavamo zgolj slednjega.

2. Kritična analiza dosedanjih rešitev glede določanja prispevkov investitorjev in njihovih izpeljav v praksi

Z naraščajočo urbanizacijo se je vedno bolj postavljala v ospredje zahteva po zadostnem obsegu urejenih stavbnih zemljišč za stanovanjsko in drugo kompleksno gradnjo. Urejanje stavbnih zemljišč je zahtevalo znatna finančna sredstva, za katera pa nismo imeli zagotovljenih originalnih virov. Tako je postajala potreba po sistemski ureditvi financiranja urejanja stavbnih zemljišč vedno bolj aktualna. V zvezi s tem se je vedno bolj uveljavljalo tudi spoznanje in načelo, da morajo del stroškov urejanja prevzeti tudi investitorji. Z normativnim urejanjem tega področja pa smo pričeli pri nas, kljub vsemu, razmeroma pozno. Dolgo časa smo namreč šteli izgradnjo komunalnih objektov in naprav v naseljih za potrebo in zahtevo splošnega družbenega standarda in smo jo tako financirali praviloma iz proračunskih sredstev. Vedno bolj poudarjeno načelo samofinanciranja v komunalnem gospodarstvu pa je zahtevalo seveda tudi drugačno razdelitev stroškov izgradnje in obratovanja oziroma uporabe posameznih komunalnih objektov in naprav, pri čemer naj bi del stroškov izgradnje krili tudi investitorji.

Določanje sorazmernega deleža investitorjev k stroškom urejanja stavbnih zemljišč smo poskusili tudi normativno urediti, in to z zveznimi in republiškimi predpisi. Na to področje so doslej posegali številni normativni akti.²

V omenjenih zakonih in drugih normativnih aktih so se s časom spreminjale obveznosti plačevanja sorazmernega deleža investitorjev glede na:

- a) prostorsko območje oziroma lokacijo gradnje,
- b) kategorijo investitorjev,
- c) vrsto stroškov urejanja
- d) kriterije za določanje višine deleža investitorjev k stroškom urejanja stavbnih zemljišč.

Glede dosedanjih normativnih rešitev in njihove izvedbe v praksi pa veljajo vsaj tele sumarne ugotovitve:

I. Sredstva investitorjev so predstavljala praviloma kar znaten, včasih celo pretežni del sredstev za financiranje razširjene reprodukcije, še posebej sekundarnih omrežij objektov in naprav. S temi sredstvi smo dejansko pokrivali ves siceršnji primankljaj sredstev za razširjeno reprodukcijo. Istočasno pa smo z njihovo pomočjo prikrivali vse negativne posledice neurejenosti, stihije in nedodelanosti sistema financiranja komunalnega gospodarstva. Prav glede na vlogo in pomen, ki so jo doslej imela sredstva investitorjev kot pomemben finančni vir za razširjeno reprodukcijo, je bilo čutiti določeno inertnost in odpor proti sistemski rešitvi tega vprašanja. Kajti sistemska rešitev problema deleža investitorjev k stroškom urejanja, bi nujno pogojevala in zahtevala sistemsko rešitev za celoten sklop financiranja komunalnega gospodarstva, za kar pa v praksi nismo imeli ne potrebne volje in ne moči.

² Od leta 1959 do leta 1997 (brez zadnjega zakona in dveh podzakonskih aktov) skupno 10, vendar jih zaradi redakcijskih razlogov (dolžina prispevka) ne navajamo podrobneje

II. Zakonska in druga določila, ki so doslej urejevala to problematiko so bila razmeroma ohlapna (občina »lahko« predpiše, ipd.), nedorečena in včasih celo nepreverjena. Kot pogoje za obračunavanje in plačevanje sorazmernega deleža so navajali določene osnove in elemente, ki pa so bili v praksi le redko izpolnjeni. Pri tem mislimo predvsem na določene osnove in elemente s področja urejanja prostora, kot so:

- določanje etap izgradnje urbanega naselja (po zakonu iz leta 1966),
- srednjeročni programi in letni plani urejanja stavbnega zemljišča (po zakonu iz leta 1977),
- investicijski programi urejanja stavbnih zemljišč (po zakonu iz leta 1984).

Določenih obveznosti s tega področja pa tudi zakonodajalec ni izpolnil. Tako na primer leta 1977 ni bilo izdano navodilo o metodologiji za izdelavo srednjeročnega plana in letnega programa urejanja stavbnega zemljišča. S formalnega stališča gledano je bila torej vsa gradnja doslej praviloma izven etapna, oziroma »ni bila v skladu s srednjeročnim programom urejanja,« ali pa se je izvajala »izven območij urejanja«.

III. Zelo velik vpliv sta imela na oblikovanje deleža investitorjev k stroškom urejanja tudi način in razmere v katerih so se prostorski izvedbeni akti izdelovali, sprejemali in kasneje izvajali. V praksi se je postopoma uveljavilo splošno in vnaprejšnje zaupanje do rešitev, ki so jih ponujali urbanistični in zazidalni načrti. Zato so bili vsi predlagani prostorski dokumenti vse do nedavnega sprejeti razmeroma »gladko« in brez poprejšnjih poglobljenih razprav. Med drugim tudi zato, ker so vsi računali na možnost kasnejših sprememb. Dejanski razvoj v prostoru se je prilagajal zahtevam posameznih investitorjev, ki so se skoraj vedno deklarirali kot »manjši odmiki« od določil urbanističnih aktov.

Tako je prišlo do velike liberalizacije pri izvajanju urbanističnih aktov, do nesmotrne zazidave na urbanih, zlasti pa še na ruralnih območjih, do prevladovanja podjetniških ali posamičnih interesov nad širšimi, družbenimi in do splošne urbanistične nediscipline.

Liberalizacija pri izvajanju urbanističnih aktov in urbanistična nedisciplina sta imela seveda svoj odraz tudi v stroških urejanja in njihovi razporeditvi med posamezne nosilce. Tipična posledica liberalizacije pri izvajanju urbanističnih aktov je bila liberalizacija določanja sorazmernega deleža investitorjev k stroškom urejanja stavbnih zemljišč. Namesto načrtnega prostorskega razvoja in sistematičnega zbiranja in razporeditve sredstev smo se raje oprijeli »načela«: Kdor hoče graditi, naj plača. Omenjeno »načelo« pa je doživljalo po občinah najrazličnejše metamorfoze, tako da smo bili priča skrajno neurejenemu stanju na tem področju.

IV. Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1984 je imel sam na sebi nekatere odlične nastavke, ki pa so jih kasnejši podzakonski akti in odloki na občinski ravni skoraj v celoti izničili:

1. Investicijski program urejanja stavbnih zemljišč (IPUSZ) je bil gotovo pomembna novost zakona o stavbnih zemljiščih iz leta 1984. Tudi predvideni vsebini iz 37. člena tega zakona ni praktično kaj očitati. Podzakonski akt, ki je podrobneje predpisoval vsebino IPUSZ, pa je pozabil na njegov cilj in se ukvarjal le še formalno in z mislijo kako IPUSZ čim bolj »odebeliti« s sicer popolnoma nepotrebni podrobnostmi. Rezultat je bil seveda tak, da celo Ljubljana, kaj šele druge občine, niso imele ne kadrov, ne časa, predvsem pa ne denarja, da bi izdelovale IPUSZ po predlagani metodologiji. Da pa bi bili ob odsotnosti IPUSZ posegi v prostor vendarle formalno pokriti, so občine že sprejete PIN-e prekvalificirale v PUP-e, tako da so imeli po formalni plati po pravilu opravka zgolj z investitorji, »ki so nameravali graditi objekt izven območja urejanja«.

2. Ker se IPUSZ praviloma niso izdelovali, se pri določanju sorazmernega dela stroškov urejanja, ki bi ga morali plačati investitorji, niso uporabljala merila in kriteriji iz 18. člena Navodila o enotni metodologiji za pripravo IPUSZ. In to je pri celi zadevi pravzaprav sreča v nesreči. Kajti če bi se, bi predlagatelj teh kriterijev zelo težko zagovarjal njihovo strokovno korektnost.

3. Sorazmerni del stroškov za opremljanje stavbnega zemljišča izven območja urejanja stavbnega zemljišča se je določil kot povprečje stroškov opremljanja za kvadratni meter stavbnega zemljišča s komunalnimi in drugimi objekti in napravami sekundarnega omrežja na vseh območjih urejanja v občini oziroma posebni družbenopolitični skupnosti v predhodnem letu in pomnožil s številom kvadratnih metrov objekta, ki ga je investitor nameraval zgraditi, prizidati ali nadzidati. (Podčrtal A. R.)

Če povzamemo:

Komunalni prispevek (t.j. prispevek investitorjev k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč) je doslej v prvi vrsti zaključeval finančne konstrukcije pri opremljanju stavbnih zemljišč ali pa preprosto polnil blagajne lokalnih skupnosti. Analize nekaterih občinskih odlokov in nekaj konkretnih izračunov so nas napotili na ugotovitev, da tako izračunani sorazmerni deleži investitorjev niso bili v nobeni, ampak res v nobeni zvezi, z dejansko opremljenostjo in z dejanskimi stroški komunalne opreme. Na ta način je bilo eklatantno kršeno načelo enakovrednosti dajatve in protidajatve, ki je hkrati eno od temeljnih načel pri oblikovanju sistema javnih financ.

V vlogi instrumenta za usmerjanje poselitve pa je komunalni prispevek dobesedno vzpodbujal (namesto, da bi destimuliral) investitorje, da so gradili »izven območij urejanja« (geslo: disperzna poselitev) in da so si lahko privoščili višji prostorski standard³ (geslo: racionalna izraba urbanega prostora).

3. Komunalni prispevek v zakonu o stavbnih zemljiščih iz leta 1997 in njegovih podzakonskih aktih

Komunalni prispevek je trenutno opredeljen v tehle normativnih aktih:

- Zakonu o stavbnih zemljiščih (UL RS, št. 44/97)
- Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (UL RS, št. 4/1999) ter v
- Navodilu za izračun komunalnega prispevka (UL RS, št. 4/1999).

Poglavitne rešitve in teze za izračun komunalnega prispevka so v navedenih normativnih aktih naslednje:

1. Osnovo za izračun komunalnega prispevka predstavlja (razen v izjemnih primerih) sprejet program opremljanja stavbnih zemljišč v skladu s 1. členom Navodila o vsebini programa opremljanja SZ.

Program opremljanja SZ vsebuje med drugim:

- območja opremljanja (obračunska območja za izračun komunalnega prispevka),
- oceno stroškov izgradnje oziroma prenove objektov in naprav ter površin, ki sestavljajo komunalno opremo,
- preračun ocene stroškov iz prejšnje točke na m² neto stavbnega zemljišča na območju opremljanja in za posamezne značilne vrste stavb in stavbnih parcel (po obliki in površini) na območju opremljanja,
- kriterije in merila za razdelitev stroškov komunalne opreme med lokalno skupnostjo in investitorje, ki bodo gradili stanovanjske, poslovne, industrijske in druge stavbe na območju opremljanja in
- dinamiko zagotavljanja potrebnih finančnih sredstev za realizacijo posameznih etap izvajanja glede na opis zaporednosti del.

³ »Na območjih urejanja« je bila osnova za obračun komunalnega prispevka predvidena zmogljivost priključka, izven območij urejanja pa koristna stanovanjska površina. Nikjer pa stroški sekundarne komunalne mreže na površinsko enoto stavbnih zemljišč in površina konkretne gradbene parcele.

2. Osnova za izračun komunalnega prispevka na določenem območju opremljanja predstavljajo stroški prve izgradnje oziroma prenove komunalne opreme, ki ima status javne infrastrukture in njenega priključevanja na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov.

3. Komunalni prispevek se na zahtevo zavezanca lahko izračuna tako, da se ga po odmeri plača ali kot enkratni znesek ali pa z akontiranjem odmerjenega zneska in končnim poračunom.

4. Območje opremljanja (in se s tem obračunsko območje za odmero komunalnega

prispevka) se določi tako, da je na njegovem celotnem območju zagotovljena:

- enaka namenska raba prostora.
- vsem uporabnikom stavb oziroma zemljiških parcel, enaka kvaliteta komunalne oskrbe, istovrstna komunalna oprema, ki ima status javne infrastrukture in enaka možnost dostopa do tistih prometnih, zelenih in rekreacijskih površin, ki imajo status javne infrastrukture,
- enaka gostota vodov komunalne opreme, ki ima status javne infrastrukture, merjena v tekočih metrih na površinsko enoto vseh stavbnih parcel (m^3/ha)

in

- enaka gostota vrednosti vodov komunalne opreme, ki ima status javne infrastrukture, merjena v denarni enoti na površinsko enoto vseh stavbnih parcel (SIT/ha , SIT/m^2).

5. Izračuni komunalnega prispevka se izražajo z enotnimi kriteriji glede na:

- enakovrednost dajatve in protidajatve,
- enakost zavezancev na območju opremljanja

in

- uporabo enake prostorske enote za izračun in odmero.

- **Enakovrednost dajatve in protidajatve** pomeni, da mora biti prispevek zavezanca v določenem sorazmerju z dejanskimi stroški, ki jih povzroči graditev oziroma prenova komunalne opreme in njena priključitev na ustrezna omrežja oskrbovalnih sistemov in da je takšno dejstvo za zavezanca v celoti izpolnjeno, ko je njegov prispevek enak dejanskim stroškom izgradnje oziroma prenove komunalne opreme, ki odpadejo na njegovo stavbo oziroma zemljiško parcelo, na kateri namerava graditi stavbo.

- **Enakost zavezancev na območju opremljanja** pomeni, da morajo biti na območju opremljanja prav vsi zavezanci obremenjeni z enakim deležem stroškov opremljanja, da pristojni organ lokalne skupnosti lahko predpiše olajšave v smislu različnih prispevnih stopenj ali celo oprostitve plačevanja komunalnega prispevka za posamezne zavezance le, če je to v javnem interesu in da izpad sredstev v takšnem primeru lokalna skupnost lahko nadomesti le iz svojih proračunskih sredstev, ne pa z dodatno obremenitvijo preostalih zavezancev.

- **Uporaba enake prostorske enote** za izračun in odmero pomeni, da se pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka na določenem območju opremljanja pri vseh zavezancih uporablja enaka enota za razdelitev stroškov opremljanja in da se pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka na območjih, ki niso vključena v programe opremljanja, lahko uporabljajo kriteriji iz prejšnjega odstavka tudi za posamezne značilne vrste stavb oziroma stavbnih parcel.

6. Komunalni prispevek se izračuna po naslednjem obrazcu:

$$kpx = (s \cdot ps/vpsp) \cdot psp$$

kar pomeni:

kpx	višina komunalnega prispevka za posamezno vrsto komunalne oprem v SIT
s	stroški izgradnje oziroma prenove posamezne vrste komunalne opreme, iz finančnega dela programa opremljanja, v SIT
ps	prispevna stopnja zavezanca, določena v programu opremljanja, v %
vpsp	vsota površin stavbnih parcel na območju opremljanja, v m ²
psp	površina stavbne parcele zavezanca, v m ²

Za vso komunalno opremo, ki je za posamezno območje opremljanja določena s programom opremljanja, predstavlja komunalni prispevek vsoto prispevkov, ki se jih izračuna na podlagi obrazca iz prejšnjega odstavka.

V prilogi k temu prispevku je prikazan primer izračuna komunalnega prispevka na hipotetičnem območju po novem in po starem navodilu. Iz primerjave obeh zneskov je razvidno, da so pri izračunu komunalnega prispevka po starem navodilu stanovalci v večstanovanjskih hišah dejansko kreditirali prostorski standard stanovalcev v prostostoječih enodružinskih hišah.

4. Sklep

Zakon o stavbnih zemljiščih iz leta 1997 predvsem pa oba podzakonska akta, ki sta bila sprejeta januarja 1999 so prinesli - v primerjavi s prejšnjimi rešitvami vrsto novosti. Štiri temeljna načela, na katerih sloni izračunavanje komunalnega prispevka (enakovrednost dajatve in protidajatve, enakost zavezancev, homogenost obračunskega območja in uporaba enake prostorske enote za izračun in odmero pri vseh zavezancih), predstavljajo hkrati ustrezno podlago za to, da bi lahko postal komunalni prispevek v bodoče tudi zelo uspešen instrument in regulator pri usmerjanju poselitve in pri prostorskem širjenju mest. Poleg omenjenih načel pa lokalne skupnosti same preko različnih prispevnih stopenj stimulirajo (oziroma destimulirajo) investiranje za gradnjo na (prav) določenih območjih.

Nastavki so torej tu !

Žal pa doslej sprejeti občinski odloki kažejo, da se bo komunalni prispevek v velikem številu lokalnih skupnosti odmerjal po starem. Ne samo, da že sprejeti prostorski izvedbeni načrti in že izdelane lokacijske dokumentacije na območju PUP niso vsebovale idejnih zasnov komunalnega in prometnega omrežja in tudi ne načrtov gradbenih parcel, tudi zakonodajalec je z 2. odstavkom 8. člena navodila za izračun komunalnega prispevka lokalnim skupnostim omogočil, da do sprejetja programov opremljanja stavbnih zemljišč obračunavajo komunalni prispevek kot »poprečnino«. In ker zakon o stavbnih zemljiščih ni posebej določil, do kdaj najkasneje morajo lokalne skupnosti sprejeti programe opremljanja stavbnih zemljišč, lahko - glede na dosedanje izkušnje - z gotovostjo trdimo, da jih velika večina ne bo nikoli. To pa hkrati pomeni, da so temeljna načela za izračun komunalnega prispevka ostala brez pravnega (!) temelja in da se je zgodba o instrumentu za usmerjanje poselitve in prostorskega širjenja mest, končala preden se je sploh začela. Natančneje rečeno: končala se je, ne da bi se sploh začela.

Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike

Fiscal and guiding role of public duties in land policy implementation

Vir: Rakar, Albin, Černe, Tomaž, Šubic Kovač, Maruška. Fiskalna in usmerjevalna vloga javnih dajatev pri izvajanju aktivne zemljiške politike = Fiscal and guiding role of public duties in land policy implementation. Geod. vestn.. [Tiskana izd.], 2008, letn. 52, št. 4, str. 743-757, ilustr. http://www.geodetski-vestnik.com/52/4/gv52-4_743-757.pdf. [COBISS.SI-ID 4410977]

Povzetek

V Republiki Sloveniji je z Ustavo RS zagotovljena lokalna samouprava. S tem je občinam dana možnost, da se financirajo preko dajatev, ki jih pobirajo na svojem območju. Davki, takse, nadomestila in druge javne dajatve so lahko tudi pomemben instrument izvajanja zemljiške politike. Na eni strani so vir sredstev za njeno uresničevanje (fiskalni vidik), po drugi strani pa so lahko močan usmerjevalni instrument pri njenem izvajanju (usmerjevalni vidik). Slednje pomeni, da se s predpisovanjem javnih dajatev lahko usmerja in vpliva na prostorski razvoj posameznih območij v občini. V naši občinski praksi je fiskalni vidik dajatev mnogo bolj poudarjen kot usmerjevalni. V prispevku sta od javnih dajatev obravnavana predvsem nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek. Na empirični ravni smo skušali potrditi tezo, da krepitev fiskalne vloge navedenih dajatev dejansko pospešuje ekstenziven prostorski razvoj in razpršeno gradnjo. Pri komunalnem prispevku smo dodatno ugotavljali ekonomsko upravičenost vzpostavljanja podatkovnih baz za njegovo obračunavanje.

Ključne besede: javne dajatve, zemljiška politika, prostorski razvoj, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, komunalni prispevek.

Abstract

Local self-government in the Republic of Slovenia is assured by Constitution. This provides the opportunity for municipalities to be financed through charges, which are collected in their area. Taxes, fees and other public duties could be an important instrument for implementation of land policy. They constitute a source of funds for the implementation of this policy (fiscal aspect) and on the other hand, they can represent a powerful instrument for executing this policy (guiding aspect). This means that enacting public duties may influence the spatial development of the areas in the municipality. In Slovenian practice, the fiscal aspect is much more emphasized than the guiding aspect. The article is focused on two important public duties – tax for use of building land and public utility fee. We have tried to empirically confirm the statement that strengthening the fiscal role of these two public duties actually promotes extensive or dispersed spatial development. In addition, we have tried to determine economic justification of establishing the databases that enable billing of public utilities fee.

Key words: public duties, land policy, spatial development, tax for use of building land, public utilities fee.

1. Uvod

V 9. členu Ustave Republike Slovenije (UL RS št. 33/91) je določeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. Ta zagotavlja prebivalcem lokalnih skupnosti, da sami upravljajo lokalne zadeve na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti. Gre za obliko samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva, ki živi na določenem območju. Iz ustavne opredelitve lokalne skupnosti izhaja zahteva, naj bo ta sposobna samostojno opravljati lokalne zadeve oziroma zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev, za kar pa sta neogibno potrebni tudi finančna sposobnost in avtonomnost. Eden od temeljnih pogojev za uresničevanje ustavnega načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju lastnih finančnih virov za financiranje izvirmih pristojnosti lokalnih skupnosti, to je pristojnosti, ki jih lokalne skupnosti na podlagi svojega ustavnega položaja določijo s svojimi pravnimi akti neposredno, in tistih, ki jih kot pristojnosti lokalne skupnosti določajo zakoni. Med izvorne pristojnosti lokalnih skupnosti, ki so občine in mestne občine, spadajo tudi izvajanje lokalnih javnih gospodarskih služb, izgradnja lokalne gospodarske javne infrastrukture in opremljanje zemljišč za gradnjo (komunalno opremljanje stavbnih zemljišč). Za izvajanje potrebnih del in nalog v okviru navedenih pristojnosti morajo lokalne skupnosti zagotoviti dovolj finančnih sredstev. Med pomembnejše vire za financiranje navedenih del in nalog štejemo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek.

Navedena finančna vira se kot dajatvi neposredno vežeta na stavbna zemljišča, pri čemer je višina komunalnega prispevka v neposredni zvezi z višino stroškov komunalne opreme, višina nadomestila pa z ugodnostmi oziroma koristmi, ki jih ponuja opremljeno zemljišče njegovemu lastniku oziroma uporabniku. Navedena vira imata poleg fiskalnega značaja, ki pomeni zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev, tudi usmerjalni in regulatorni značaj, saj lahko z njima posredno usmerjamo razvoj dejavnosti v prostoru in zagotavljamo, da so ekonomski potenciali zemljišč kar najbolj izkoriščeni. Komunalni prispevek lahko že sam po sebi destimulira investitorje, da bi gradili zunaj poselitvenih območij. V tem prispevki želimo na primeru izbranih občin prikazati, ali (če sploh) in koliko lokalne skupnosti izkoriščajo usmerjalno in regulativno vlogo navedenih finančnih instrumentov in kakšna je njuna fiskalna vloga v proračunih občin in mestnih občin.

2. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča

2.1 Pomen in vloga nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča - kronološki pregled

Finančna dajatev, ki jo danes poznamo kot nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, je bila uvedena že leta 1966, in sicer kot prispevek za uporabo mestnega zemljišča. Temeljni namen te dajatve je bil zajemanje povečane vrednosti in ugodnosti nepremičnine, ki jo ta ponuja lastniku ali uporabniku in je dejansko posledica tujih (praviloma družbenih) vlaganj in ne vlaganj konkretnega lastnika oziroma uporabnika. Navedena finančna dajatev je na eni strani prispevala k uresnitvi enega od temeljnih načel takratne Ustave, po katerem so samo delo in rezultati dela določali družbeni položaj človeka, po drugi strani pa so lokalne skupnosti tako pridobivale sistemski vir za financiranje izgradnje objektov in naprav kolektivne komunalne potrošnje.

Pomen in vloga omenjene dajatve so se od leta 1966 dalje spreminjali. Spremenil se je naziv: nadomestilo namesto prispevka, razširilo se je območje plačevanja na stavbna in ne več le na mestna zemljišča, razširila pa se je tudi namembnost uporabe sredstev: pridobivanje in komunalno opremljanje stavbnih zemljišč namesto prvotnega financiranja izgradnje (samo) primarnih objektov in naprav kolektivne komunalne potrošnje.

Nov ustavni položaj lokalnih skupnosti in nove zakonske ureditve na področju načrtovanja in urejanja stavbnih zemljišč so, vsaj na sistemski ravni, spremenile pomen in vlogo nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v sistemu javnih financ na lokalni ravni. Z ukinitvijo skladov stavbnih zemljišč se od leta 1998 sredstva nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč stekajo neposredno v proračun lokalnih skupnosti in njihova uporaba ni več namensko vezana. Tako je bil dejansko prekinjen finančni tok, ki je imel naslednjo vsebinsko podstat: vlaganja → povečana vrednost → ugodnost (korist) → zaje-

manje ugodnosti (koristi) → nova vlaganja. Nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč nenadoma ni bilo več samo finančni vir za nova vlaganja v gradnjo komunalne infrastrukture in v opremljanje zemljišč za gradnjo, ampak je prevzelo vlogo pomembnega izvirnega nedavčnega prihodka lokalnih skupnosti, s katerim te zagotavljajo svojo finančno samostojnost.

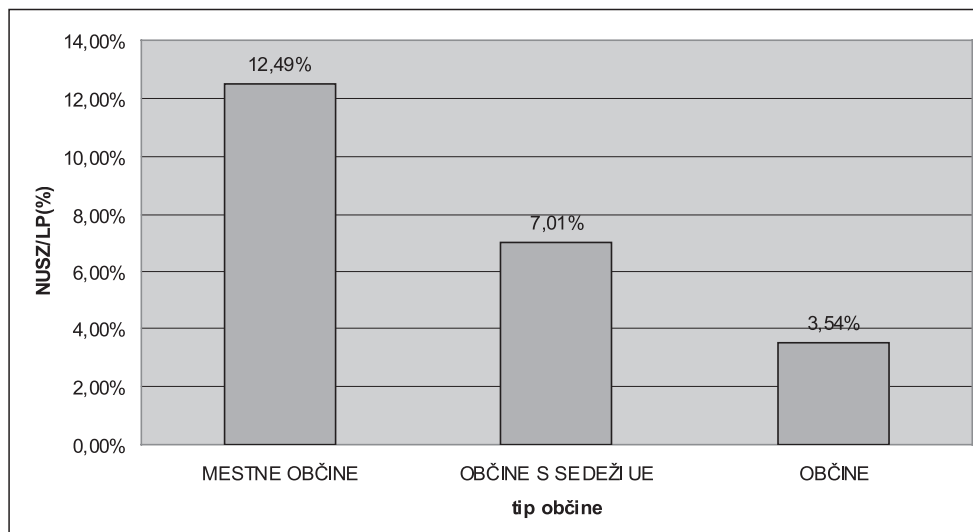
Poleg izrazito fiskalne vloge je nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predvsem po letu 2003, vsaj na sistemski ravni, pridobilo tudi pomembno vlogo pri izvajanju aktivne zemljiške politike. Obračunavanje nadomestila za nezazidana stavbna zemljišča (zazidljiva zemljišča) naj bi tako vplivalo na povečanje ponudbe zazidljivih zemljišč in s tem na umirjanje cen gradbenih parcel (zazidljivih zemljišč), ki bodo v prometu.

Od druge polovice devetdesetih let je bilo nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča predmet številnih razprav in celo ugovorov neposredno prizadetih zavezancev za plačilo, na drugi strani pa tudi številnih političnih projektov, ki so (tudi) predvidevali njegovo ukinitvev in nadomestitev z davkom na nepremičnine. Ustavno sodišče je leta 2000 razsodilo (UL RS, št. 1/2000), da navedena finančna dajatev ni v nasprotju z Ustavo RS. Državni zbor je v preteklih letih sprejel Zakon o evidentiranju nepremičnin (UL RS št. 47/2006) in Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin (UL RS, št. 50/2006). V letu 2007 je bil na podlagi Zakona o evidentiranju nepremičnin (UL RS, št. 47/2006) izveden popis, ki naj bi zagotovil eno od temeljnih podatkovnih baz za vzpostavitev registra nepremičnin. Vse našete dejavnosti vodijo k enemu samemu cilju, to je določitvi vrednosti nepremičnin in na tej podlagi kasneje k odmerjanju davka na nepremičnine. Problem prehoda od (sedanjega) nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča k prihodnjemu davku je poleg izredne politične občutljivosti vezan tudi na praktično popolnoma novo podatkovno bazo, pri čemer je njen najbolj problematičen opisni podatek (atribut) ravno lastnina nepremičnine. Zaveza za uvedbo davka na nepremičnine se pojavlja v programih vladnih strank že vse od leta 2000, a do njene uresničitve smo spričo trenutnih razmer na finančnem področju verjetno še zelo daleč.

2.2 Fiskalna vloga nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

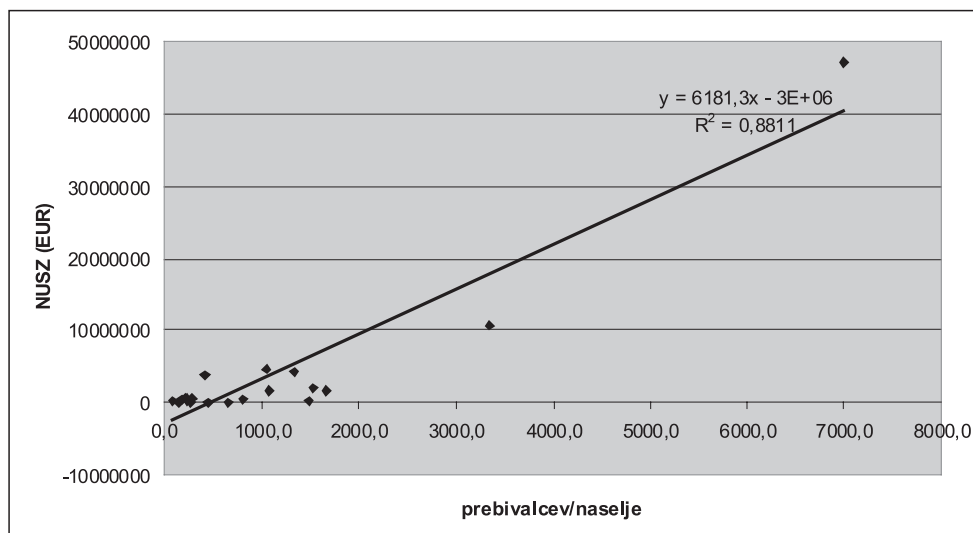
Kot smo že omenili, zbrana sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča niso več namensko vezana, ampak so del lastnih prihodkov, s katerimi si lokalne skupnosti zagotavljajo finančno samostojnost. Lokalne skupnosti lahko večajo zneske nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča tako, da večajo: (1) število zavezancev in njihovih površin, (2) število točk pri posameznem faktorju (merilu) in/ali (3) vrednost točk, na podlagi katerih se določa višina nadomestila. Vsak od navedenih ukrepov prizadene predvsem plačnike te dajatve, zato lokalne skupnosti sprejemajo praviloma take ukrepe, ki ob pričakovanem povečanju zneskov prizadenejo čim manjše število zavezancev. Običajno povečajo lokalne skupnosti zneske nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ), da dodatno ali povsem na novo obremenijo povsem določene dejavnosti na svojem območju.

V raziskavi, ki je vključevala 19 občin po stanju leta 2007 (pet mestnih občin, sedem občin s sedeži upravnih enot ter sedem ostalih občin), smo želeli ugotoviti, kolikšen delež predstavljajo zbrana sredstva nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v lastnih prihodkih občine ter kateri dejavniki vplivajo na to. Rezultati opravljene analize so pokazali, da predstavljajo zbrana sredstva NUSZ pomemben delež v lastnih prihodkih le pri mestnih občinah (12,49 %), pri občinah s sedežem upravnih enot je v primerjavi s prvimi za slabo polovico manjši (7,01 %), pri ostalih občinah pa znaša le 3,54 %, kar je razvidno tudi iz grafa (slika 1).



Slika 1: Delež NUSZ v lastnih prihodkih v odvisnosti od tipa občin.

Glede na naravo finančne dajatve smo domnevali, da bodo letni zneski NUSZ odvisni predvsem od obsega prispevnih površin zavezancev, te pa od stopnje koncentracije prebivalstva, merjene s povprečnim številom prebivalcev na naselje. Analiza korelacije med koncentracijo prebivalstva in višino NUSZ je predpostavko potrdila, saj znaša R^2 kar 0,88, kar je razvidno tudi iz grafičnega prikaza (slika 2).



Slika 2: Zneski NUSZ v odvisnosti od stopnje koncentracije prebivalstva.

Pri tem je zanimivo, da izkazuje delež NUSZ v lastnih prihodkih občine veliko manjšo stopnjo odvisnosti od stopnje koncentracije prebivalstva ($R^2 = 0,54$), kar pomeni, da višina lastnih prihodkov in s tem gospodarska moč občin nista odvisna zgolj od stopnje urbanizacije (koncentracije) prebivalstva. Kot smo že omenili, uresničujejo zlasti večje občine svojo pravico do finančne samostojnosti v okviru NUSZ tako, da zelo obremenjujejo s to finančno dajatvijo predvsem nekatere dejavnosti: v Novi Gorici in Sežani igralništvo, v Kamniku počitniške hišice, v Kranju in Ljubljani velike trgovske centre na robu mesta, ipd. (Rejec, 2005); (Hašaj, 2002), (Polajnar, 2008), (Žibert, 2006).

2.3 Regulatorna vloga nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Že temeljni zakon o prispevku za uporabo mestnega zemljišča leta 1966 je določil, da občine (torej ne republika oz. država) določijo merila, po katerih se nadomestilo v posameznem primeru odmerja, in sicer glede na *ugodnosti*, ki jih posamezno zemljišče ponuja uporabnikom, te pa so odvisne od lege zemljišča v naselju, njegove prometne povezanosti s centrom, opremljenosti zemljišča s komunalnimi napravami, racionalnosti uporabe zemljišča ter od drugih okoliščin, ki so pomembne za njegovo uporabo. Navedeni zakon je tudi določil, da se lahko ugodnosti, ki jih določeno zemljišče ponuja posamezni dejavnosti, razlikujejo. Čeprav so lokalne skupnosti leta 1978 sklenile dogovor o usklajevanju meril, so vendarle ohranile znaten del samostojnosti glede opredelitev con, glede predpisovanja števila točk s katerimi so merile vpliv posameznega dejavnika na ugodnost zemljišča, in tudi glede opredeljevanja drugih okoliščin, ki vplivajo na ugodnost zemljišča (nepremičnine) v konkretnem okolju in razmerah. Lokalnim skupnostim je skratka dana možnost, da z diferenciranjem števila točk in s tem zneska nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča na površinsko enoto: (1) stimulirajo ali destimulirajo uporabo zemljišča (nepremičnine) za določen namen, (2) stimulirajo povečanje stopnje izrabe zemljišča (nepremičnine) in nazadnje (3) stimulirajo lastnika zazidljivega zemljišča, da ga pozida ali pa proda drugemu zainteresiranemu investitorju. V nadaljevanju prikazujemo nekaj značilnih primerov uporabe (in zlorabe) nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v naštetih namene.

2.3.1 Prostorska razporeditev dejavnosti in racionalnost izrabe urbanega prostora

Prostorska razporeditev dejavnosti in racionalnost izrabe urbanega prostora želita (plansko ali samodejno) kar najbolj izkoristiti predvsem ekonomske in druge potenciale posameznega območja. Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča lahko lokalne skupnosti uporabijo pri tem kot enega od možnih ekonomskih instrumentov. Na podlagi opravljenih analiz v štirih mestnih občinah smo prišli s tem v zvezi do naslednjih ugotovitev (Rejec, 2005), (Viler, 2005), (Žibert, 2006):

Mestna občina Koper želi preseliti industrijo iz starega mestnega jedra na obrobje urbanega območja. V ta namen je v starem mestnem jedru pri nadomestilu obremenjena dejavnost industrije petdesetkrat višje kot druge dejavnosti. Na območju, ki je namenjeno industriji, so razmere obrnjene, in to poudarjeno: industrija je obremenjena s 5 točkami, vse druge dejavnosti pa s 500. Namen je več kot očiten: Mestna občina Koper uporablja nadomestilo kot ekonomski instrument, s katerim želi doseči, da se industrija čim prej preseli iz območja starega mestnega jedra na območje, ki je za to vrsto dejavnosti predvideno v prostorskem aktu. Od tam pa naj se čim prej izselijo vse druge dejavnosti.

Primer neustrezne uporabe in celo zlorabe tega instrumenta (dajatve) za potrebe dnevne politike je mogoče zaslediti v MO Kranj. V tej občini se zaradi dozdevno slabega ekonomskega in socialnega položaja proizvodnih subjektov in zaposlenih ne plačuje te dajatve za industrijske komplekse (začasno) in za proizvodne kmetijske objekte na mestnem območju (stalno).

Z diferenciranim zneskom nadomestila za poslovne dejavnosti, predvsem trgovine, (nadpovprečno število točk na obrobju in neznatno v najožjem mestnem središču) skušajo v Ljubljani in v Kranju ponovno oživiti mestna jedra in zaustaviti ekspanzijo velikih trgovskih centrov v bližini prometnih vozlišč.

Izkoriščenost zemljišč in prostorov poskušajo predvsem v Ljubljani in Kopru povečati s tem, da so nezasedeni poslovni prostori in površine ter nepozidane gradbene parcele (plombe) v središčih mest obremenjene z enormno visokim številom točk.

2.3.2 Ustvarjanje zaloge stavbnih zemljišč

Pojav, o katerem je govor, dejansko korenini v spremembi fiskalne vloge nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, pri kateri je odločilno vlogo leta 2003 odigrala država, natančneje Ministrstvo za finance. To je sredstva finančne izravnave za leto 2003 vezalo na načrtovani oziroma potencialni dohodek iz nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč. Precej občin,

zlasti tistih, ki so imele izdelane občinske prostorske plane in prostorske izvedbene akte na ustreznih (posodobljenih oziroma vzdrževanih) geodetskih podlagah, je rešitev za dosego načrtovanega zneska iskalo v predpisovanju nadomestila za nezazidana (zazidljiva) stavbna zemljišča. V ta namen so bile iz čisto fiskalnih razlogov nenadoma odkrite in uradno evidentirane nove površine, ki jih je planerska stroka poimenovala zaloge zazidljivih zemljišč (Rakar, 2004 in 2005). Čeprav je Ustavno sodišče leta 2007 s posebno odločbo razglasilo vmešavanje države te vrste v finančno samostojnost lokalnih skupnosti kot protiustavno, bo storjeno napako pri pripravi novih prostorskih aktov le težko popraviti. Gre preprosto za to, da so lokalne skupnosti zgolj za potrebe obračunavanja NUSZ uradno razširile površine zazidljivih zemljišč, za katere ne obstojajo nikakršne realne potrebe (Rakar, 2004).

3. Komunalni prispevek

3.1 Pomen in vloga komunalnega prispevka - kronološki pregled

Finančna dajatev, ki jo danes poznamo kot komunalni prispevek, je bila pri nas uvedena že leta 1959, in sicer kot prispevek investitorjev k stroškom za pripravo in komunalno ureditev stavbnih zemljišč. Uredbo, ki je sprva začasno urejala plačilo navedenega prispevka, so kasneje nadomestili posebni zakoni in podzakonski akti, ki so se nanašali na pridobivanje, pripravo, opremljanje in oddajanje stavbnih zemljišč. V obdobju 1963 – 1999 smo v nekdanji republiki in kasneje v samostojni državi v ta namen sprejeli kar pet zakonov in tri podzakonske akte. Zakon o urejanju prostora, ki je bil sprejet leta 2003, je prevzel tudi vsebine, ki so jih prej obravnavali samostojni zakoni s področja stavbnih zemljišč (pridobivanje, priprava, opremljanje, oddaja), veljavni zakon o prostorskem načrtovanju in dva podzakonska predpisa, ki sta bila sprejeta na njegovi podlagi, pa od navedenih vsebin obravnavata le opremljanje zemljišč za gradnjo in obračunavanje komunalnega prispevka. Ne glede na številne družbene in sistemske spremembe je imela in ohranila finančna dajatev, ki jo danes imenujemo komunalni prispevek, vsaj v obdobju 1963–2003 posebno mesto in značilnosti v sistemu financiranja komunalnih dejavnosti. Na sistemski ravni je bil komunalni prispevek, kot prispevek investitorjev k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč, finančni vir za financiranje razširjene reprodukcije omrežij, objektov in naprav, ki so tvorile komunalno opremo zemljišča, torej sekundarnih in terciarnih – nikakor pa ne magistralnih in primarnih. V ta namen je bilo izdano tudi posebno navodilo (Navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav, UL SRS, št. 27/1985). Investitorji so s komunalnim prispevkom prispevali le k stroškom tekočih vlaganj. Minula družbena vlaganja v komunalno infrastrukturo so bila posebna finančna kategorija in niso bila sestavina prispevka investitorjev k stroškom opremljanja stavbnih zemljišč. Če že, potem so bila minula družbena vlaganja v alikvotnem delu vključena v ceno za oddano stavbno zemljišče, in sicer kot »povečana vrednost, ki je posledica družbenih vlaganj« (glej 48. člen Zakona o stavbnih zemljiščih, UL SRS, št. 18/1984). Strokovna podlaga za ugotavljanje in razdelitev stroškov je (vsaj na sistemski ravni) bil program opremljanja zemljišč za gradnjo (ne sicer vedno s tem nazivom), ki je bil sprejet za posamezno območje opremljanja, to pa se je predvidoma ujemalo s posameznimi ureditvenimi območji (tj. območji PIN).

Nazadnje so bila navedena izhodišča opredeljena v Navodilu o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč in v Navodilu za izračun komunalnega prispevka (UL RS, št. 4/1999 in 117/2004). Ob njih so bila pri izračunu in odmeri komunalnega prispevka upoštevana še naslednja načela: enakovrednost dajatve in protidajatve, enakopravnost zavezancev na območju opremljanja in uporaba enake prostorske enote za obračun in odmero. Osnovni pogoj za obračunavanje komunalnega prispevka po navedenem navodilu (iz leta 1999) je bil sprejet program opremljanja stavbnih zemljišč. Po opravljeni analizi v obdobju 1999–2001, ki je zajela 37 lokalnih skupnosti (Seničar, 2002), slednje niso sprejele (nobena med njimi) zahtevanih programov opremljanja in tako niso imele na voljo predpisanih strokovnih podlag. Namesto dejanskih stroškov prve izgradnje omrežij, objektov in naprav, ki jih štejemo med komunalno opremo zemljišč, so izhajali iz kalkulativnih vrednosti, zneske komunalnega prispevka pa so določali po prevladujoči enačbi, ki se glasi:

znesek komunalnega prispevka = povprečnina × korekcijski faktorji.

Kot korekcijski faktorji so se v različnih kombinacijah in z različnimi vrednostmi upoštevali: neto koristna površina objektov, značilne vrste lokacij, kalkulatívni deleži stroškov, zmogljivost javne infrastrukture, namembnost objekta, oddaljenost objekta od javne infrastrukture, velikost objekta, faktor izrabe zemljišča, korekcijski faktor za prizidavo oziroma nadzidavo, ipd.

Podzakonski akti, ki so se nanašali na Zakon o urejanju prostora (UL RS, št. 110/2002) in Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS št. 33/2007) in so bili izdani leta 2004 oziroma 2007, so dejansko legalizirali obstoječo prakso, pri čemer so predpisali seznam in vrednost korekcijskih faktorjev. Vpeljali so tudi posebno kategorijo »nadomestitveni stroški«, ki so se nanašali na obstoječo infrastrukturo, obrazec za določanje dolžin vodov, ki niso bili evidentirani v uradnih evidencah, ter način obračunavanja komunalnega prispevka na območjih, na katerih se ne predvideva izgradnja nove komunalne infrastrukture.

Posebne analize, ali (če sploh) in koliko občinskih odlokov je bilo sprejetih na podlagi podzakonskih predpisov iz leta 2004 oziroma 2007, nismo opravili. Več pozornosti kot strokovni in logični nesmisli pri opredeljevanju vrednosti korekcijskih faktorjev gotovo zaslužita nov položaj in vloga, ki ga je (takratno) ministrstvo pripisalo programu opremljanja na planski ravni in komunalnemu prispevku na finančni ravni. Po prepričanju ministrstva urejata program opremljanja stavbnih zemljišč in operativni program izgradnje okoljske in prometne infrastrukture isto področje lokalne gospodarske javne infrastrukture. Z drugimi besedami: vsaka gradnja komunalne infrastrukture (torej tudi centralne čistilne naprave in/ali sortirnice komunalnih odpadkov) je hkrati del opremljanja zemljišč za gradnjo. Komunalni prispevek pa se po novem uradnem prepričanju lahko uporabi za sofinanciranje sleherne gradnje, torej tudi za gradnjo magistrálnih in primarnih omrežij, objektov in naprav. To prepričanje je veliko prispevalo k odločitvi, da se v veljavni zakon o prostorskem načrtovanju vključi tudi poglavje opremljanja stavbnih zemljišč in komunalni prispevek, čeprav bi te vsebine (bolj) spadale v zakon o ukrepih aktivne zemljiške politike, katerega osnutek je tudi že pripravljen.

Iz besedila zakona o prostorskem načrtovanju ter obeh podzakonskih predpisov, ki podrobneje urejata vsebino programa opremljanja stavbnih zemljišč in odmero komunalnega prispevka (UL RS, št. 80/2007 in št. 95/2007), je, če tu pustimo obrazce ob strani, mogoče zelo jasno razbrati temeljni namen zakonodajalca, in ta je: ustvariti pravno podlago, da bi lokalne skupnosti obračunavale komunalni prispevek slehernemu investitorju, ne glede na to, ali njegova gradnja zahteva tudi gradnjo, sanacijo ali rekonstrukcijo komunalne infrastrukture. Komunalni prispevek, kot se trenutno obračunava in plačuje, ima vse značilnosti takse, ne pa prispevka k dejanskim (!) stroškom opremljanja stavbnega zemljišča. Občine so to dejstvo že zaznale. V odlokih o programih opremljanja stavbnih zemljišč, v katerih je osrednje mesto namenjeno podlagam za odmero komunalnega prispevka za obstoječo komunalno infrastrukturo, je mogoče razbrati tudi določila v smislu: »Za vso novo (podčrtal avtor) komunalno opremo in drugo gospodarsko infrastrukturo se izdela nov oziroma dopolni obstoječi program opremljanja z novim ovrednotenjem infrastrukture.« (Glej vsebine odlokov o programih opremljanja stavbnih zemljišč in merilih za odmero komunalnega prispevka v občinah Bled, Hrastnik, Škofja Loka, Železniki.) Investitorji bodo tako v prihodnje plačevali komunalni prispevek (karkoli si že kdo pod tem pojmom predstavlja) v dveh delih: najprej kot takso za podaljšanje (!) pravice uporabe že zgrajene komunalne infrastrukture (obračunski stroški obstoječe komunalne opreme), kasneje pa še kot prispevek posameznega investitorja k stroškom nove komunalne opreme na podlagi posebnega (novega) programa opremljanja stavbnih zemljišč. Rešitve, ki jih v zvezi z obračunavanjem komunalnega prispevka prinašajo Zakon o prostorskem načrtovanju (UL RS št. 33/2007) in podzakonski predpisi, ki so izdani na njegovi podlagi, kršijo med drugim Ustavno zajamčeno načelo enakosti pred zakonom ter eno od temeljnih načel javnofinančnih dajatev, tj. načelo sorazmernosti, ki se v konkretnem primeru manifestira kot načelo enakovrednosti dajatve in protidajatve. (Podrobnejša utemeljitev navedenih trditev presega okvir tega prispevka.)

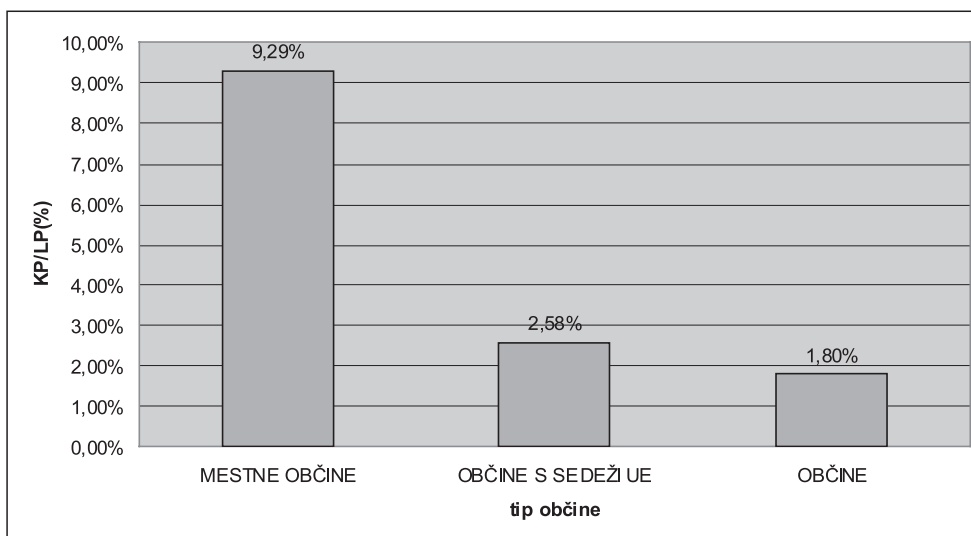
3.2 Komunalni prispevek v sistemu javnih financ na lokalni ravni

3.2.1 Zneski in delež v proračunu lokalnih skupnosti

S posebno analizo, ki je zajela skupno 19 lokalnih skupnosti (pet mestnih občin, sedem občin s sedežem upravnih enot in sedem drugih občin) smo želeli ugotoviti, kolikšne zneske lokalne skupnosti realizirajo iz naslova komunalnega prispevka, kakšen delež predstavljajo ti zneski v lastnih prihodkih lokalnih skupnosti ter kateri dejavniki vplivajo na višino komunalnega prispevka. Domnevali smo, da so zneski komunalnega prispevka (v absolutnem in relativnem smislu) značilno odvisni od: (1) tipa občine, (2) koncentracije prebivalstva v občini, merjene s povprečnim številom prebivalcev na naselje, in (3) števila izdanih gradbenih dovoljenj, ki pa je tudi v neposredni zvezi s kazalcema (1) in (2).

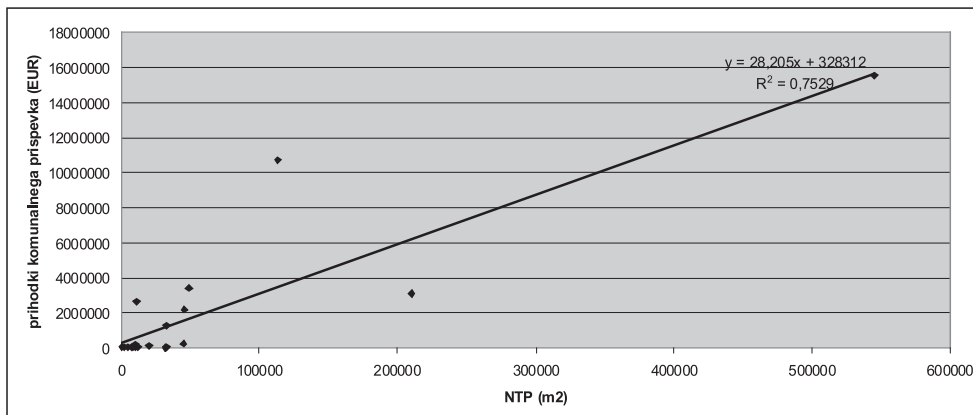
Rezultati opravljene analize so v povzetku naslednji (podatki se nanašajo na obdobje 2007–2008):

1. Komunalni prispevek predstavlja pomembnejši delež v lastnih prihodkih predvsem pri mestnih občinah (9,29) bistveno manjši, in to kar 3,6-krat, je ta delež pri občinah s sedežem upravnih enot (2,58 %), praktično nepomemben pa je pri vseh drugih občinah (1,8 %), kar je razvidno tudi iz grafa (slika 3).

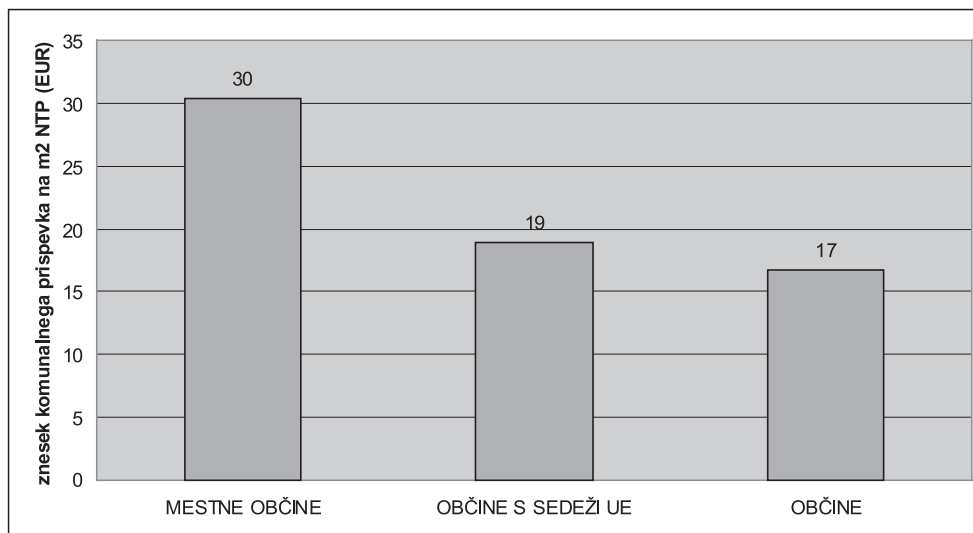


Slika 3: Delež komunalnega prispevka v lastnih prihodkih v odvisnosti od tipa občine

2. Pričakovali smo, da je znesek komunalnega prispevka značilno odvisen od števila izdanih gradbenih dovoljenj, vendar je ta odvisnost razmeroma šibka ($R^2 = 0,60$). To hkrati pomeni, da obstojajo kvalitativne in kvantitativne razlike med izdanimi gradbenimi dovoljenji tako glede vrste gradenj, neto tlorisne površine objektov, površine gradbenih parcel, na katerih stojijo ti objekti, ter nenazadnje glede vrste in obsega obstoječe komunalne opreme. Že samo preračun komunalnega prispevka na neto tlorisno površino objekta znatno popravi medsebojno razmerje ($R^2 = 0,75$) (slika 4), še bolj pa, če tako preračunane vrednosti komunalnega prispevka vezemo na posamezen tip občine (slika 5).



Slika 4: Zneski komunalnega prispevka v odvisnosti od neto tlorisne površine stavb

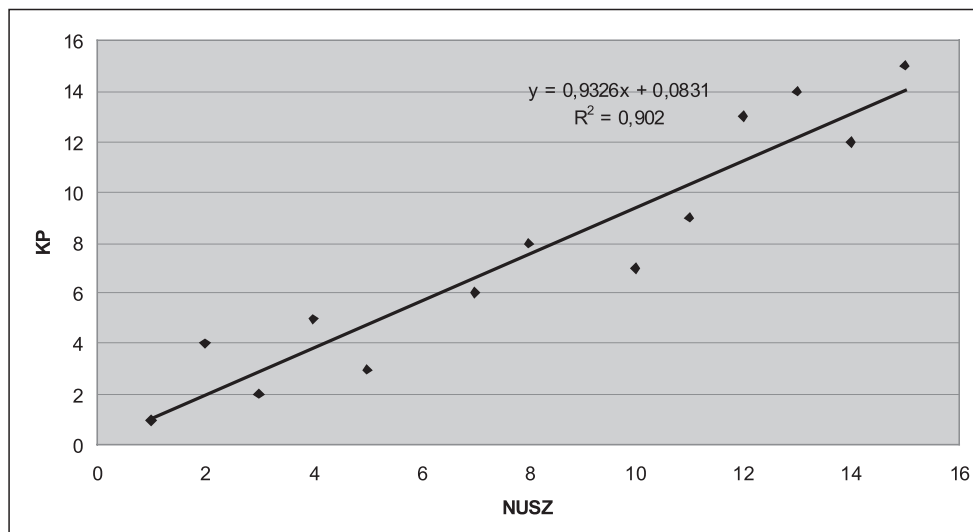


Slika 5: Znesek komunalnega prispevka na m² neto tlorisne površine stavb v odvisnosti od tipa občine

3. Tako kot pri nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča je tudi pri komunalnem prispevku mogoče zaznati močno odvisnost višine letnih zneskov od stopnje koncentracije prebivalstva ($R^2 = 0,85$), in to ne glede na tip občine.

3.2.2 Komunalni prispevek v razmerju do nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek se vežeta na isti fizični del prostora, tj. na stavbno zemljišče, pri čemer se nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča veže na koristi, ki jih daje konkretno zemljišče, komunalni prispevek pa na stroške opremljanja tega zemljišča. Na podlagi opravljenih analiz smo ugotovili, da so realizirani zneski pri obeh dajatvah značilno odvisni od stopnje koncentracije prebivalstva, kar navaja na tezo, da sta najverjetneje tudi v razmeroma konstantnem medsebojnem razmerju. Opravljena analiza je to tezo potrdila, saj znaša determinacijski koeficient korelacije rangov obeh dajatev $R^2 = 0,90$, kar pomeni skoraj funkcijsko odvisnost rangov za obe vrednosti.



Slika 6: Korelacija ranga med rangom nadomestila za uporabo stavbnih zemljišč (NUSZ) in komunalnim prispevkom (KP) v testnih občinah

V povprečju znaša pri obravnavanih občinah razmerje med zbranimi sredstvi prispevka in nadomestila 1:2,42, od tega pri mestnih občinah 1:2,16 in pri ostalih občinah 1:2,69. Ali je navedeno razmerje zgolj slučajno tako konstantno, ali pa ima ta zakonitost tudi objektivno podlago, nam na podlagi razpoložljivih podatkov ni uspelo ugotoviti.

4. Strokovne podlage

Kot pri vseh javnofinančnih dajatvah je treba tudi pri obračunavanju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča in komunalnega prispevka upoštevati nekaj temeljnih načel: enakost pred zakonom, pravičnost, sorazmernost in ekonomičnost, če naštejemo samo najpomembnejše. V našem konkretnem primeru to med drugim pomeni, da morajo biti strokovne podlage, s katerimi odmerjamo obe javnofinančni dajatvi, pripravljene in izdelane tako verodostojno in natančno, da bo nadomestilo v sorazmerju s koristmi, ki jih daje stavbno zemljišče zavezancu, prispevek pa v sorazmerju s stroški gradnje komunalne opreme, na katero se bo investitor (zavezanec) priključil, pri čemer je zgornja meja zahtevane natančnosti omejena predvsem z merilom ekonomičnosti. Oceno koristi (ugodnosti), ki jo prinaša zemljišče zavezancu, bi lahko dobili z uporabo ustrezne metode tržnega vrednotenja nepremičnin, kalkulacijo (oceno) stroškov gradnje komunalne opreme pa določajo predpisi s področja gradbeništva. Lokalne skupnosti dejansko odmerjajo obravnavani finančni dajatvi na povsem drugih podlagah: za oceno koristi pri nadomestilu se še vedno uporablja metoda točkovanja, pri komunalnem prispevku pa ponovno ocenjujemo stroške, ki so bili nekoč že plačani. Ne samo v strokovnem, tudi v ekonomskem smislu je uporaba teh metod vprašljiva. Lokalne skupnosti opisujejo in ocenjujejo ugodnosti, ki jo daje posamezno stavbno zemljišče, s številnimi faktorji in njihovimi vrednostmi: v Kopru in Piranu 420, v Kamniku 120, Ljubljani 90, Celju 70, Sežani 32 in v Hrpeljah-Kozini 120 (!). Ob tem v Ljubljani realizirajo s svojim naborom faktorjev in njihovih vrednosti (90) letno kar 47 milijonov EUR, v Piranu pa s svojim petkrat večjim naborom le slaba dva milijona. Bolj kot racionalnost vzdrževanja podatkovne baze (v smislu stroški – realizacija) je vprašljiva njena kakovost in celo verodostojnost. Točkovanje je nadomestek za delovanje trga in tržnih zakonitosti in če ga uporabljamo tudi v razmerah, ko te že delujejo, bi morali biti rezultati točkovanja vsaj v določenem razmerju s tržnimi kategorijami, kot so cene in najemnine, ki odražajo neposreden odnos kupca oziroma najemnika do ugodnosti (koristi, uporabne vrednosti), ki jih ponuja posamezna nepremičnina. Opravljene analize te medsebojne odvisnosti ne potrjujejo, ne na mikro (znotraj posameznega mesta) in ne na makro ravni (razlike med posameznimi mesti). Tako imamo na primer v Ljubljani enake zneske nadomestila za tipično vrsto stanovanja na

različnih lokacijah, pri čemer se njihove tržne vrednosti razlikujejo tudi za 66 odstotnih točk (Polajnar, 2008). Na Jesenicah so razmere ravno obratne: različna višina nadomestila ob praktično enakih cenah in najemninah za stanovanja (Tolar, 2004). Tudi primerjava med mesti ne kaže nič boljše slike, saj nismo zaznali nikakršne medsebojne odvisnosti v indeksnih razmerjih med tržnimi cenami nepremičnin in zneski nadomestila v izbranih mestih na Obali in Krasu (Viler, 2005), osrednji slovenski regiji (Hašaj, 2002) in tudi ne pri štirih naključno izbranih mestih (Malus, 2005).

Sporne in vprašljive (v ekonomskem in strokovnem smislu) so tudi podlage za obračunavanje komunalnega prispevka. Za potrebe izdelave programa opremljanja za obstoječo (!) komunalno infrastrukturo bodo morale lokalne skupnosti, ne glede na število izdanih gradbenih dovoljenj, evidentirati in valorizirati komunalno infrastrukturo, določiti oskrbna in obračunska območja, določiti neto tlorisne površine objektov in določiti stroške komunalne opreme na enoto mere. Obstoječe geodetske in druge evidence ter razpoložljiva računalniška oprema in tehnologija naj bi omogočila razmeroma hitro in ne predrago vzpostavitev potrebnih baz podatkov in kvantifikacijo potrebnih kazalcev za izračun. Problem nastopi pri določitvi obračunskih območij in s tem povezano določitvijo stroškov na m² zemljišča in m² neto površine objektov, kar je mogoče razbrati tudi iz preglednice 1.

VRSTA KOMUNALNE OPREME	EUR/m ² /PRAVILNIK/	INDEKSNA RAZMERJA PO OBČINAH			
		Pravilnik	BLED	HRASTNIK	ŠKOFJA LOKA
Vodovod	0,50	100	950	736	502
Kanalizacija	1,50	100	98	125	105
Ceste	2,00	100	352	170	28
Javne površine	0,10	100	1650	970	1480

Preglednica 1: Vrednosti in indeksna razmerja stroškov komunalne opreme na m² zemljišča

V preglednici 1 je prikazana razlika med velikostnimi razredi komunalnega prispevka na m² gradbene parcele med tremi občinami ter razlika med velikostnim razredom komunalnega prispevka, ki se odmerja na podlagi Pravilnika o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme (UL RS, št. 95/2007). Po tem pravilniku se komunalni prispevek odmerja, če občina v roku šestih mesecev po uveljavitvi prostorskega načrta občine ne sprejme programa opremljanja s podlagami za odmero komunalnega prispevka za vso obstoječo komunalno opremo na območju celotne občine.

5. Sklepne ugotovitve

Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča in komunalni prispevek, ki sta bila kot javnofinančni dajatvi uvedena v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, vedno bolj izgubljata prvotni pomen in vlogo. Erozija je dejansko pričela v drugi polovici devetdesetih let, ko so lokalne skupnosti začele čutiti primanjkljaj investicijskih sredstev za gradnjo komunalne infrastrukture in tudi siceršnjo omejenost lastnih proračunskih sredstev. Sistemsko zbiranje sredstev in njihova stroga namenska poraba za gradnjo in vzdrževanje komunalne infrastrukture sta prenehala leta 1990. Poslej sta lokalnim skupnostim namesto dotedanjih finančnih virov, prispevka ob ceni za razširjeno reprodukcijo, združenih sredstev iz osebnih dohodkov, združenih sredstev iz dohodka in čistega dobička, povračil za gospodarjenje, nadomestila za uporabo in prispevkov investorjev, ostala samo še zadnja dva. Ob tem sta politika in stroka vzdrževali dve paradigmi iz prejšnjega sistema: točkovanje pri oceni koristi, ki jih daje nepremičnina, in prepričanje, da mora sleherni, ki gradi, nujno nekaj prispevati v občinsko blagajno. Dokončno pa je nekdanji urejen sistem financiranja komunalnih dejavnosti razveljavil sprejet operativni program izgradnje okoljske infrastrukture na državni ravni, ki sleherno gradnjo iz tega naslova pojmuje kot opremljanje zemljišč za gradnjo. Če se na koncu vrnemo k naslovu: prispevek in nadomestilo izgubljata usmerjevalno vlogo, pri krepitvi njune

fiskalne vloge pa igra pomembno vlogo tudi geodetska stroka, ki je pripravljena informacijsko in podatkovno podpreti sleherni predlagani obrazec za njun obračun in odmero.

Literatura in viri

Dorn, H. (1992). *Kommunales Abgaberecht*. Erich Schmidt Verlag, Berlin.

Driehaus, H.-J. (1991). *Erschließungs und Ausbaubeiträge*. Verlag C.H. Beck, München.

Hašaj, M. (2002). *Analiza obračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v izbranih občinah Ljubljanske regije*. Diplomski naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Kmet, L. (2007). *Analiza financiranja opremljanja zemljišč za gradnjo od konca 2. svetovne vojne do vstopa Slovenije v Evropsko unijo* : magistrsko delo. Ljubljana: FG, 178 str.

Malus, M. (2005). *Ocena stanja na področju nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v občinah Brežice, Kamnik, Celje in Ljubljana*. Seminarska naloga pri predmetu Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin, podiplomski študij komunalne smeri. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Modrijan, G. (2005). *Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča – primer občine Lukovica*: diplomski naloga. Ljubljana: FG, 96 str. graf. prikazi.

Navodilo o tem, kaj se šteje za sekundarno, primarno in magistralno omrežje komunalnih in drugih objektov in naprav. Uradni list SRS, št. 27/1985.

Navodilo o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč. Uradni list RS, št. 4/1999, 117/2004.

Navodilo za izračun komunalnega prispevka. Uradni list RS, št. 4/1999, 117/2004.

Odločba o ugotovitvi, da določbe drugega odstavka 19. člena odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča in 8. člena odloka o spremembi odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča, niso bile v neskladju z ustavo in zakonom in da je bil del določbe 2. člena odloka o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v neskladju z zakonom. Uradni list RS, 7. 1. 2000, št. 1, 58–60.

Polajnar, M. (2008). *Zgodovina nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča ter analiza vsebine in izvajanja veljavnih odlokov, ki se nanašajo na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Ljubljana*: seminarska naloga pri predmetu Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin. Podiplomski študij komunalne smeri. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Pravilnik o podlagah za odmero komunalnega prispevka na osnovi povprečnih stroškov opremljanja stavbnih zemljišč s posameznimi vrstami komunalne opreme. Uradni list RS, št. 95/2007.

Rakar, A. (1998). *Opredelitev izhodišč in elementov za izračun komunalnega prispevka*. V: *Strokovni posvet o aktualnih vprašanjih opremljanja stavbnih zemljišč in financiranju izgradnje javne infrastrukture*. Ljubljana: Svetovalni center, str. 34–46.

Rakar, A. (1999). *Komunalni prispevek kot instrument za usmerjanje poselitve in za prostorsko širjenje mest*. V: *Drozg*

Vladimir (ur.). 15. Sedlarjevo srečanje, Maribor, 21.–23. oktober 1999. Ključni vzvodi urbanističnega in prostorskega planiranja na prelomu tisočletja: stanje in trendi: mednarodni seminar: zbornik referatov. Ljubljana: Društvo urbanistov in prostorskih planerjev Slovenije, str. 79–84, ilustr.

Rakar, A.(2002). Pomen in vloga opremljanja stavbnih zemljišč za gradnjo objektov in za prostorsko širjenje naselij. V: Ažman Momirski, Lučka (ur.), Fikfak, Alenka (ur.). Oblike prostorskega načrtovanja : od mestnega načrta do urejanja naselij : [publikacija Mednarodnega posveta Oblike prostorskega načrtovanja: od mestnega načrta do urejanja naselij]. V Ljubljani: Fakulteta za arhitekturo, str. 72–77, ilustr.

Rakar, A. (2004). Planiranje in opremljanje stavbnih zemljišč v pogojih urbanega razvoja brez rasti. Geodetski vestnik, 48 (4), 529–538.

Rakar, A. (2005). Prostorska zakonodaja v funkciji zadovoljevanja finančnih potreb lokalnih skupnosti: predavanje. 20. Sedlarjevo srečanje: »Novi zakon o urejanju prostora in praksa«. Ljubljana, 9. december 2005.

Rejec, A. (2005). Analiza in primerjava občinskih odlokov o nadomestilu za uporabo stavbnega zemljišča v mestnih občinah Ljubljana, Koper, Nova Gorica in Kranj, seminarska naloga pri predmetu Zemljiška politika in vrednotenje nepremičnin. Podiplomski študij komunalne smeri. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Seničar, I. (2002). Analiza občinskih odlokov o gospodarjenju s stavbnimi zemljišči. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Šubic-Kovač, M., Rakar, A.(2003) Uredba o vsebini programa opremljanja zemljišč s komunalno infrastrukturo in navodila o merilih oblikovanja cene komunalno opremljenega zemljišča in za odmero komunalnega prispevka. 2. faza, Končni predlog uredbe o vsebini programa opremljanja zemljišč za gradnjo in navodila o merilih oblikovanja cene komunalno opremljenega zemljišča in za odmero komunalnega prispevka. Ljubljana: Institut za komunalno gospodarstvo 61 f.

Tolar, A. (2004). Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v občini Jesenice v prehodnem obdobju. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, 28. 12. 1991, št. 31.

Viler, I. (2005). Analiza obračunavanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v izbranih občinah slovenske Obale in Krasa. Diplomaska naloge. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč (UL RS, št. 80/2007).

Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka (UL RS, št. 95/2007).

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-24/07-66 (UL RS, št. 101/2007).

Odlok o komunalnem prispevku v Mestni občini Kranj.

Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za Občino Škofja Loka. UL RS, št. 34/2008.

Odlok o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka za območje občine Bled.

Odlok o programu opremljanja stavbnih zemljišč na območju Občine Hrastnik. Uradni vestnik Zasavja, št. 26/2007.

Odlok o komunalnem prispevku v Občini Hrastnik. Uradni vestnik Zasavja, št. 26/2007.

Predlog odloka o programu opremljanja in merilih za odmero komunalnega prispevka v Občini Železniki (neobjavljeno gradivo).

Zakon o evidentiranju nepremičnin. Uradni list RS, 9. 5. 2006, št. 47/2006.

Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin. Uradni list RS, 16. 5. 2006, št. 50/2006.

Zakon o prostorskem načrtovanju. Uradni list RS, 13. 4. 2007, št. 33/2007.

Zakon o stavbnih zemljiščih. Uradni list SRS, št. 18/1984.

Zakon o urejanju prostora. Uradni list RS, št. 110/2002.

Žibert, N. (2006). Strokovne podlage za obračunavanje nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča v Mestni občini Kranj. Diplomski naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Nove paradigme za ohranitev in razvoj podeželskega prostora

New paradigms for conservation and development of rural areas

Vir: Rakar, Albin. Nove paradigme za ohranitev in razvoj podeželskega prostora = New paradigms for conservation and development of rural areas. V: Zavodnik Lamovšek, Alma (ur.), Fikfak, Alenka (ur.), Barbič, Ana (ur.). Podeželje na preizkušnji : jubilejna monografija ob upokojitvi izrednega profesorja dr. Antona Prosenca. V Ljubljani: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo: Geodetski inštitut Slovenije, 2010, str. 177-185, ilustr. [COBISS.SI-ID 5034081]

Povzetek

V prispevku so predstavljene nove paradigme glede razvoja javnega prevoza in daljinskega ogrevanja na ruralnih območjih, za ta območja pa je preverjena tudi ekonomska upravičenost in finančna sprejemljivost načrtovanih ukrepov operativnega programa odvajanja in čiščenja odpadne vode. Predlagane teze so empirično preverjene v konkretnih okoljih na Krasu, Gorenjskem in v Osrednji slovenski regiji. Rezultati opravljenih analiz kažejo, da je treba na ruralnih območjih linijski prevoz potnikov po vnaprej predpisanem voznem redu nadomestiti z bolj prožnimi oblikami (prevoz na klic, kombinirani prevozi, prostovoljni prevozi) in manjšimi vozili. Spet je treba preveriti ekonomsko upravičenost in finančno sprejemljivost Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, saj bodo visoki investicijski in obratovalni stroški zaradi nizke gostote odjema na ruralnih območjih odvrčali potencialne investitorje. Sistemi daljinskega ogrevanja so pod nekaterimi pogoji (velikost oskrbovanega območja, gostota odjema, bližina gozdov) ekonomsko upravičeni tudi na ruralnih območjih. Vlogo državnih subvencij za hitrejši razvoj te dejavnosti pa je treba še raziskati.

Ključne besede: ruralna naselja, javne potrebe, javna gospodarska infrastruktura, javne gospodarske službe, bivalni in oskrbovalni standardi.

Abstract

Presented in this paper are new paradigms related to the development of public transport and district heating in rural areas. Economic viability and financial adequacy of planned measures under the operational programme of waste water discharge and treatment have been verified for these areas. Proposed theses have been empirically verified in the concrete areas in the Karst, Upper Carniola and Central Slovenia. The results of the analyses carried out show that regular passenger service carried out on the basis of scheduled timetables in rural areas should be substituted with more flexible modes of transport (transport on call, combined transport, voluntary transport) and smaller vehicles. It is necessary to reconsider the economic viability and financial adequacy of the Operational Programme of Municipal Waste Water Discharge and Treatment because high investment and operating costs will deter potential investors due to low consumption density in rural areas. Under certain conditions (size of supply area, consumption density, vicinity of forests) district heating systems can also be economically viable in rural areas. The role of government subsidies for faster development of this activity remains to be explored.

Key words: rural settlements, public needs, public utility infrastructure, public utility services, residential and supply standards.

I. Uvod

Podeželje je v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije (SPRS, 2004) pojmovano kot »območje zunaj urbanih območij«, podeželsko naselje pa naselje z več kot 500 prebivalci in z 10-odstotnim deležem prebivalcev, ki se ukvarjajo

s kmetijsko dejavnostjo. Kot temeljne značilnosti podeželja navaja isti dokument manjšo gostoto naselitve, prevladujočo kmetijsko in gozdarsko rabo ter slabšo opremljenost z urbani dejavnostmi. Za potrebe prostorskega urejanja loči SPRS (2004) podeželje na urbanizirano in manj urbanizirano, pri čemer obsega urbanizirano podeželje naselja v širšem zaledju mest in v bližini prometnih poti, manj urbanizirano pa manj dostopna obmejna in hribovska območja z manjšimi naselji in redko poselitvijo. Kakor koli, pojem podeželja ima praviloma negativno stigmo in vse kar prihaja od tam ali je z njim povezano, že vnaprej ne pomeni nič dobrega. Zato tudi ukrepi in politike, ki se nanašajo na podeželje, govorijo predvsem o sanaciji obstoječega stanja in razmer, manj pa, razen na deklarativni ravni, o odkrivanju in aktiviranju razvojnih in ustvarjanju novih (izvirno podeželskih) pozitivnih prvin.

SPRS (2004) obravnava problem podeželja in podeželskega prostora v poglavjih: »Vitalnost in privlačnost podeželja«, »Prostorski razvoj v območjih s posebnimi potenciali in problemi« ter »Povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja ter izgradnja gospodarske javne infrastrukture«. Pri analizi stanja je v dokumentu posebej omenjeno, da se zaradi geografskih značilnosti, različne prometne dostopnosti in s tem povezane različne stopnje gospodarske rasti, razlike med šibkejšimi in bolj razvitimi območji Slovenije povečujejo. V istem dokumentu je podana tudi ugotovitev, da razpršena poselitev, veliko število naselij in topografske danosti močno vplivajo na obseg in strukturo komunalne infrastrukture na podeželju. Te ni ali pa je razdrobljena, neučinkovita in ponekod zastarela. Problem predstavljajo predvsem vodne izgube na področju oskrbe z vodo in skromna priključenost prebivalcev na javno kanalizacijsko omrežje. Glede javnega potniškega prometa pa v SPRS (2004) ugotavljajo, da je omrežje nepovezano in nerazvito ter da ne omogoča hitre in kakovostne mobilnosti in dostopnosti.

Glede na negativne značilnosti sedanjega stanja na področju podeželja, ki povzročajo socialno in prostorsko diverzifikacijo urbanih in ruralnih območij ter razvojno zastajanje slednjih, je v SPRS (2004) med drugim določeno, da se:

- (1.) posebna skrb nameni dobrim povezavam z javnim potniškim prometom med podeželjem in urbani naselji.
- (2.) konkurenčnost, privlačnost in vitalnost podeželja krepijo tudi z energetske oskrbo, ki temelji na lokalno razpoložljivih virih energije: biomasi, bioplinu in drugem.

V SPRS (2004) komunalni infrastrukturi ni namenjene posebno velike pozornosti, komunalni infrastrukturi na podeželju pa pravzaprav sploh ne. Sanacija razmer in odprava deficita na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda na podeželju je opredeljena v drugem razvojnem dokumentu na državni ravni, in sicer v Operativnem programu odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda, ki ga je leta 2004 sprejela Vlada RS. V tem dokumentu, ki je po svoji naravi akcijski, so opredeljeni prednostni programi in investicije na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda, roki za izvedbo in viri financiranja.

2. Raziskovalna teza

SPRS (2004) in Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 (PRP, 2007) sta ena redkih dokumentov, ki obravnavata podeželje kot območje s tipičnimi značilnostmi in s posebnimi potrebami. Izkoriščanje komparativnih prednosti podeželja ter obseg, kakovost in način zadovoljevanja potreb prebivalcev na podeželju pa je prepuščeno razvojnim politikam posameznih resorjev (kmetijstvo in gozdarstvo, promet iz zveze, energetika, lokalna samouprava, itd.). Tako imamo že v izhodišču opravka z znano razliko med celoto in vsoto delov, v našem primeru med podeželjem kot dovolj razpoznavnim območjem v prostorskem in sociološkem smislu in podeželjem kot posebnim segmentom posamezne razvojne politike.

Druga težava pri razvoju podeželskega prostora pa ni sistemska, ampak vsebinska. Posamezne razvojne politike pri paradigmah za razvoj podeželskega prostora uporabljajo vzorce in merila, ki veljajo za urbana območja. Povedano velja predvsem za zadovoljevanje javnih potreb, naj bodo materialne ali nematerialne. Te so na podeželju v primerjavi z urbani območji različne po vrstah, obsegu, kakovosti, načinu zadovoljevanja in višini stroškov.

Če se pri javnih potrebah zadržimo le pri tistih, ki se zadovoljujejo preko gospodarskih javnih služb, konkretno: medkrajevni javni potniški promet, oskrba naselij z daljinsko toploto ter odvajanje in čiščenje odpadne vode, potem glede njihovega zadovoljevanja na podeželju lahko postavimo naslednje izhodiščne hipoteze:

(1.) Javni potniški promet na podeželju mora poleg ponudbene funkcije zagotavljati tudi socialno, t.j. funkcijo zagotavljanja osnovne mobilnosti najbolj ogroženim kategorijam prebivalstva: starejšim osebam, bolnikom, invalidom, ljudem s posebnimi potrebami. Za navedene kategorije je javni prevoz praktično edina oblika mobilnosti. Linijski prevoz potnikov s petdesetsedežnimi avtobusi in vnaprej predpisanim voznim redom, ki se izvaja na urbanih območjih, je treba na ruralnih območjih nadomestiti z bolj prožnimi oblikami (prevoz na klic, kombinirani prevozi potnikov in blaga, prostovoljni prevozi, ipd.) in z manjšimi vozili.

(2.) Pri ruralnih naseljih, ki jih v neposredni bližini obkrožajo gozdovi in v katerih so lesnopredelovalni obrati, so ostanki lesa iz teh obratov podlaga za razvoj primerne načina ogrevanja, in sicer je ena od možnosti skupinski sistem ogrevanja na lesno biomaso. Imenujejo ga tudi mikrosistem daljinskega ogrevanja (Juvan, 2009), saj se od pravih daljinskih sistemov na urbanih območjih razlikuje predvsem po tem, da medsebojno povezuje le nekaj objektov (največ 20) z določeno gostoto naselitve in odjema.

(3.) Javne potrebe spadajo v skupino realnih potreb, torej je raven njihovega zadovoljevanja pogojena z materialnimi in finančnimi sposobnostmi družbe. Standardi, ki so za ruralna območja predvideni in predpisani v pravilniku in operativnem programu odvajanja in čiščenja odpadne vode (<http://www.mop.gov.si>), so zvezani s stroški, ki so nekajkrat višji od primerljivih na urbanih območjih. Če želimo, da bodo ti stroški poravnani brez državnih subvencij, in da bodo ruralna območja zanimiva za nove naselitve, je treba predpisane standarde čim prej spremeniti in jih prilagoditi realnim finančnim možnostim gospodinjstev, lokalnih skupnosti in države.

Navedene teze smo preverjali na ruralnih območjih Krasa in Severne Primorske (javni potniški promet), Gorenjske (skupinsko ogrevanje z biomaso) ter občin Škofja Loka in Ig pri Ljubljani (sprejemljivost stroškov varstva okolja). Rezultate opravljenih raziskav predstavljamo v nadaljevanju.

3. Javni promet na ruralnih območjih v funkciji zadovoljevanja javnih potreb

Ena od temeljnih človekovih potreb je njegov mobilnost. Zagotavljanje minimalne stopnje mobilnosti slehernemu državljanu sicer v naši Ustavi ni izrecno navedeno kot ustavno zajamčena pravica, jo je pa mogoče izpeljati iz drugih pravic: pravice do dela, do proste izbire bivališča, pravice do izobrazbe, osnovnega zdravstvenega varstva, itd., če naštejemo samo nekatere. Država in lokalne skupnosti morajo javne potrebe, ki izhajajo iz teh pravic, zadovoljevati neposredno preko gospodarskih in negospodarskih javnih služb, ali pa ustvariti pogoje (na primer na področju stanovanjskega gospodarstva), da jih prebivalci zadovoljujejo, deloma ali v celoti, sami.

Javni potniški promet je imel do sredine šestdesetih let prejšnjega stoletja izrazito socialno funkcijo, saj je zadovoljeval predvsem potrebe prebivalstva po mobilnosti. Z naraščajočo stopnjo motorizacije je svojo izvorno funkcijo polagoma, a zanesljivo izgubljal in je bil vedno bolj zgolj nadomestek za vožnjo z osebni avtomobili. Zaradi številnih posrednih učinkov je bil tudi eden od ciljev trajnostnega razvoja (Rakar, 2000). Pričakovani procesi liberalizacije in privatizacije prevoza potnikov so v naši državi potekali v mehkejši različici in praktično neopazno. (Rakar, 1997). Njihove posledice, to je ukinjanje nerentabilnih linij, pa so občutili tudi prebivalci na ruralnih območjih. Ukinjanju nerentabilnih linij so se priključili tudi drugi negativni pojavi: staranje prebivalstva, odselitve, neustrezno stanje in vzdrževanje lokalnih javnih cest ter neustrezna organizacijska struktura in načini izvajanja (tehnologija) javnega potniškega prometa (Mežnarčič, 2004, Zupančič, 2007). Vse povedano velja tudi za občino Komen, kjer smo opravljali raziskavo.

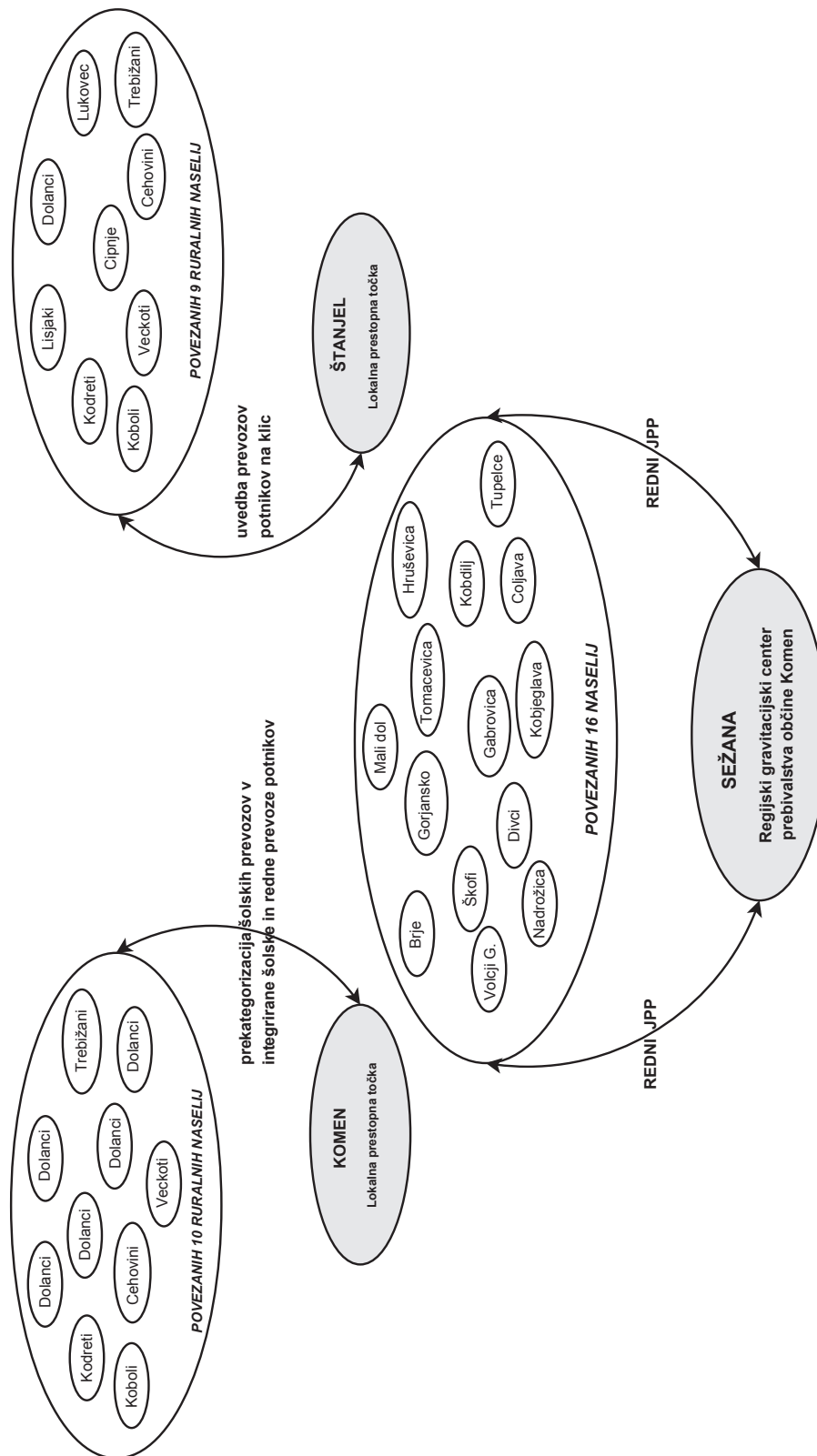
Občina Komen obsega površino 103 km², po popisu prebivalstva leta 2002 je štela 3515 prebivalcev (leta 2009 pa 3475), ki so živeli v 35 naseljih. Prebivalstvo zaradi zaposlitvenih, izobraževalnih, zdravstvenih in kulturnih razlogov migracijsko močno gravitira proti sosednji občini Sežana, od koder so na območje občine Komen vzpostavljeni trije pomembnejši avtobusni koridorji. Naselja vzdolž njih so zadovoljivo povezana s storitvami javnega avtobusnega potniškega prevoza, v smislu zagotavljanja osnovne mobilnosti. Neustrezno pa so povezana številna manjša naselja, ki se nahajajo zunaj teh avtobusnih koridorjev. Brez kakršnekoli oblike prevoza (niti šolskega) je na območju občine Komen kar 17 naselij (leta 2007), v katerih je po podatkih iz leta 2002 skupno živelo 570 prebivalcev (16,22 % celotnega prebivalstva) (Zupančič, 2007).

Pri načrtovanju učinkovitejših in nediskriminatornih storitev javnega prevoza potnikov v občini Komen smo upoštevali naslednja izhodišča (Zupančič, 2007):

- (1.) Javni prevoz mora biti dosegljiv slehernemu prebivalcu v oddaljenosti največ 1 km, in to ne glede na velikost naselja, v katerem živi.
- (2.) Naselja do 99 prebivalcev nimajo zagotavljenih medsebojnih povezav, imajo pa zagotovljene povezave do najbližjih naselij z javnim prevozom.
- (3.) Naselja od 100 do 249 prebivalcev imajo zagotovljene posebne oblike javnega prevoza v okviru gospodarske javne službe z naselji višjih velikostnih razredov.
- (4.) Naselja z več kot 250 prebivalcev imajo zagotovljen redni javni prevoz v okviru gospodarske javne službe, in sicer med seboj in z naselji višjih velikostnih razredov.

Na podlagi sprejetih izhodišč (Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije, 2006), ki naj bi veljala za vsa ruralna območja Republike Slovenije, so bili predlagani standardi povezanosti (t.j. število povezav) med posameznimi naselji glede na velikostni razred in družbeno-gospodarski pomen ter način (tehnologija) izvajanja javnega potniškega prometa tudi v občini Komen. Pri tehnologiji izvajanja je bil upoštevan predlog splošnega modela izvajanja javnega potniškega prometa na ruralnih območjih Republike Slovenije, ki predvideva uvedbo krožnih napajalnih linij do lokalnih prestopnih točk, kjer je že vzpostavljen redni javni potniški promet do posameznih regijskih gravitacijskih centrov lokalnega prebivalstva. Napajalne linije se po tem predlogu lahko izvajajo kot oblika povezav na klic po fiksni ali spremenljivi trasi, kot oblika humanitarnih prevozov v organizaciji različnih humanitarnih društev, kot oblika prostovoljnih prevozov s posamezniki, prostovoljci ali kot oblika integriranega prevoza potnikov in blaga (poštni prevozi, prevozi zdravil, prevozi živil in različnih vrst trgovskega blaga). Povezava med mesti lokalnih prestopnih točk ter regijskimi gravitacijskimi centri lokalnega prebivalstva poteka s pomočjo integriranih šolskih in rednih prevozov, ki so nediskriminatorno namenjeni vsem prebivalcem in ne le šolarjem. (Zupančič, 2007).

Slika 1: Predlog za model izvajanja javnega potniškega prometa v občini Komen (Zupančič, 2007)



V predlogu za model izvajanja javnega potniškega prometa v občini Komen je predvidena uvedba novih krožnih napajalnih linij do naselij Komen in Štanjel, ki predstavljata lokalni prestopni točki, od koder je že vzpostavljen redni javni potniški promet do mesta Sežane kot regijskega gravitacijskega centra prebivalstva občine Komen. Navedene napajalne linije se po tem predlogu izvajajo kot oblika prevozov na klic, ki potekajo iz naselij Komen oziroma Štanjel, ter kot oblika integriranih šolskih in rednih prevozov, kateri nastanejo s prekvalifikacijo obstoječih šolskih prevozov v javne prevoze, ki so nediskriminatorno namenjeni vsem prebivalcem in ne le šolarjem.

4. Možnost uvajanja sistemov daljinskega ogrevanja na lesno biomaso na ruralnih območjih

Sistem daljinskega ogrevanja zahteva, da so porabniki (objekti) gosto skoncentrirani na sklenjenem območju. V energetski stroki velja (Juvan, 2009), da je gostota odjema, pri kateri je sistem še primeren za daljinsko ogrevanje, več kot 70 kWh/m², odjem med 50 in 70 kWh/m² je sprejemljiv pogojno. To pomeni, da območja z enodružinskimi hišami (poraba 15-30 kWh/m²) praviloma niso zanimiva za izgradnjo klasičnih sistemov daljinskih ogrevanj. Prisotnost večjih porabnikov v neposredni bližini izboljša pogoje oziroma upraviči daljinsko ogrevanje. Razpršena gradnja in odsotnost večjih porabnikov torej vplivata na manjšo gostoto odjema in posredno zmanjšujeta rentabilnost daljinskega ogrevanja. Ker je pri vsem tem pomembna tudi lokalna dostopnost energenta, se sisteme daljinskega ogrevanja (ali kakršnekoli druge sisteme izrabe lesne biomase v energetske namene) navadno oblikuje v bližini vira lesnih ostankov. Upoštevati je potrebno tudi dejstvo, da je les, ki se pripelje iz gozda, dražji od morebitnih lesnih ostankov iz lesnopredelovalnih obratov (Juvan, 2009).

Če obstaja zanimanje za ogrevanje na lesno biomaso, vendar ni pogojev za izgradnjo sistema daljinskega ogrevanja, lahko zainteresirani preverijo možnosti izgradnje mikrosistema. Mikrosistem ogrevanja povezuje nekaj sosednjih objektov z eno kotlovnico, ki je v enem od teh objektov in je z drugimi povezana preko toplovodne cevi položene v zemljo. Načeloma gre pri mikrosistemih lahko samo za povezavo nekaj sosednjih individualnih stanovanjskih objektov, ki se med seboj dogovorijo za skupno ogrevanje. Prisotnost večjega porabnika samo izboljša ekonomiko sistema. Tako je potrebna zgolj ena kurilna naprava, en dimnik in en zalogovnik materiala. Ti sistemi so tako tehnično kot tudi ekonomsko izredno učinkoviti (Juvan, 2009).

Učinkovitost mikrosistema z uporabo lesne biomase smo preverili na konkretnem primeru za del naselja Bašelj v občini Preddvor. Osnovni tehnični podatki obravnavanega sistema pa so prikazani v preglednici 1.

Preglednica 1: Osnovni tehnični podatki sistema daljinskega ogrevanja na biomaso.

Naziv	Enota mere	Količina
Število objektov	št.	7
Koristna površina	m ²	1400
Priključna moč (skupaj)	KW	170
Letna poraba toplote	MWh	266
Dolžina razvodnega omrežja skupaj	m1	181
Gostota odjema	kWh/m1	1160
Izkoristek sistema		0,8

Investicijski stroški obravnavanega sistema so znašali skupno 103.217 €. Od tega, strojne instalacije (kotel 110 KW, toplotne postaje) 35 %, gradbeni objekt 34 %, razvodna mreža 16 % ter projektna dokumentacija in dovoljenje 13 %. Investicija je bila nekoliko nižja, ker je bila kotlovnica vgrajena v enem od objektov in so bili stroški razvodne mreže zaradi gibkih toplovodnih cevi izredno nizki (45 €/m¹). Izvedba toplovoda s togimi cevmi bi bila (tudi zaradi razgibanosti terena) bistveno dražja. Nizki so, zlasti v primerjavi s stroški kurilnega olja, tudi stroški sekancev. Ti imajo kurilno vrednost 870 kWh in ceno 13 € oboje na nasuti m³. Tako znaša strošek uporabe sekancev za celotni sistem na letni ravni le 4.199 €.

V povprečju znašajo letni stroški ogrevanja enega objekta, ki je priključen na sistem za ogrevanje z lesno biomaso 2477 €. Če pa bi ta isti objekt ogrevali z lastnim kotlom in kurilnim oljem bi znašali stroški 3198 €, kar pomeni letni prihranek v višini 750 €. (Juvan 2009)

5. Zagotavljanje predpisanih standardov glede odvajanja in čiščenja odpadnih voda na ruralnih območjih

Zahtevani standardi glede odvajanja in čiščenja odpadnih voda na ruralnih območjih so opredeljeni v Pravilniku o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode (2002) ter v Operativnem programu odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki ga je sprejela Vlada RS leta 2004. Ta med drugim predpisuje, da morajo biti območja naselij ali delov naselij z obremenjenostjo med 50 in 2.000 PE ter gostoto obremenjenosti z več 20 PE/ha in več kot 10 PE/ha opremljena z javno kanalizacijo in komunalno čistilno napravo do 31. decembra 2015, do 31. decembra 2017 pa mora biti na javno kanalizacijo priključene najmanj 80 % obremenitve, ki nastaja zaradi odpadne vode. Takih območij je na občutljivih ali vodovarstvenih območjih 667. Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode sicer razvršča naselja po številu prebivalstva in po gostoti obremenitve v več značilnih skupin. V navedeno skupino območij spadajo predvsem ruralna naselja, ki so predmet pričujoče obravnave.

Potrebe po izgradnji kanalizacijskih sistemov, ki se zaključijo s čistilno napravo, pa ne narekujejo le normativni akti na državni ravni, ampak tudi razvojne težnje posameznih lokalnih skupnosti v neposredni bližini večjih mest. Te želijo z ustrezno opremljenostjo stavbnih zemljišč in z ustreznim oskrbovalnim in bivalnim standardom sanirati obstoječa območja (nedovoljene) razpršene gradnje in na ta način ustvariti potencialne možnosti za nove priselitve in naselitve. Taka območja niso vselej vključena v Operativni program, saj ne dosegajo velikostnih (50 preb.) in obremenilnih kriterijev (10 PE/ha).

S posebno analizo ruralnih območij v občini Škofja Loka in občini Ig pri Ljubljani smo želeli ugotoviti, kakšne so stroškovne in cenovne posledice izgradnje sistemov za odvajanje in čiščenje odpadnih voda v konkretnih okoljih in ali so prebivalci na takih območjih glede na višino svojih prihodkov sposobni tako visoke stroške, (ki so, mimogrede, posledica višjega okoljskega standarda), tudi plačati. V občini Škofja Loka smo v ta namen posebej analizirali aglomeracijo Ševlje (Žumer, 2003), v občini Ig pa aglomeraciji Zapotok ter Hrastje, Golo, Škrilje in Mali Vrhek (Kokot, 2007). Naselje Ševlje v občini Škofja Loka ne izkazuje posebnih razvojnih potencialov, je pa vključeno v Operativni program odvajanja in čiščenja odpadne vode (2006), naselja v občini Ig ne izpolnjujejo pogojev za vključitev v citirani operativni program, ker ne presegajo velikostnih in obremenilnih kriterijev, so pa v strategiji prostorskega razvoja občine predvidena kot območja sanacije razpršene gradnje, ki bi omogočala tudi nove naselitve. Ključni dejavnik sanacije območja pa je gotovo izgradnja kanalizacijskega sistema in čistilnih naprav. V preglednici 2 so prikazani fizični in finančni podatki za obravnavana naselja (Žumer, 2003; Kokot, 2007).

Preglednica 2: Fizični in finančni podatki obravnavanih aglomeracij (Žumer, 2003; Kokot, 2007)

Aglomeracija Kazalec	ŠEVLJE	ZAPOTOK	GOLO ŠKRILJE M. VRHEK
Število prebivalcev	169	416	1.364
Dolžina kanalizacijskega omrežja m ¹	1.800	3.322	8.575
Vrednost investicije [€]			
• omrežje	285.000	899.700	2.202.870
• objekt in čistilna naprava	60.420	237.500	1.723.950
• skupaj	345.420	1.137.200	3.926.820
Gostota odjema [m ¹ /preb.]	10,65	8,00	6,30
Investicijska vrednost na preb. [€/preb.]	2.045	2.735	6.155
Stroškovna cena €/m ³ odp. vode	1,70	3,50	6,24
Enoletni znesek amortizacije [€]	11.000	36.237	152.000

Vrednosti v preglednici 2 še enkrat potrjujejo tezo in zakonitost, ki je bila izvirno obravnavana in predstavljena že leta 1984 (Rakar, Šubic-Kovač, 1984), namreč da so amortizacijski zneski in cene na področju omrežno intenzivnih dejavnosti značilno odvisni predvsem od gostote odjema, ki se meri z dolžino omrežja na prebivalca (m¹/preb.) oziroma na količino odvedene odpadne vode (m¹/Q).

Nameravane investicije niso vprašljive samo zaradi višine investicijskih stroškov, ampak predvsem zaradi (kasnejših) stroškov obratovanja, vzdrževanja in potrebnih stroškov za zamenjavo izrabljenih omrežij, objektov in naprav, t.j. stroškov amortizacije. Tudi, če bo lokalnim skupnostim uspelo zagotoviti svoj delež investicijskih stroškov, prebivalci, kot neposredni onesnaževalci in plačniki, predvidenih cen storitev gotovo ne bodo zmogli plačevati. Mesečni stroški odvajanja in čiščenja odpadne vode bi po predvidenih cenah za tričlansko gospodinjstvo v naselju Ševlje znašali 30,00 EUR (Žumer, 2003) v naselju Zapotok 127,90 EUR in v aglomeraciji Golo, Škrilje, Mali Vrhek 93,80 EUR (Kokot, 2007). Za obravnavana naselja v občini Ig velja omeniti še, da trenutno plačujejo le okoljsko dajatev za onesnaževanje vode v višini 0,53 EUR za m³ dovedene pitne vode in da je leta 2007 znašala kanalščina na območju Mestne občine Ljubljana, kamor je svojčas spadala tudi sedanja Občina Ig, le 0,77 EUR. (Kokot, 2007)

6. Razprava in sklepne ugotovitve

Ukinjanje nerentabilnih linij javnega prevoza potnikov velikokrat prizadene le urbanizirana območja in naselja, ki ležijo v njihovi neposredni bližini, t.j. urbanizirana podeželska naselja, saj izrazito robna naselja že doslej niso imela nobene povezave. Kot so pokazale raziskave na nekaterih hribovski območjih, je temeljna težava tamkajšnjih naselij, da nimajo nikakršnih povezav, ne samo z regionalnimi, ampak tudi z bližnjimi gravitacijskimi središči, ki so po pravilu sedeži upravnih enot. Takih naselij je v Zgornjem Posočju (Bovec, Kobarid, Tolmin) 56, ali 46 % (Mežnarčič, 2004), v občini Komen na Krasu pa 17, t.j. 50 % (Zupančič, 2007). Na obeh obravnavanih območjih je torej v povprečju vsako drugo naselje brez sleherne možne povezave z javnim potniškim prometom. Za izboljšanje razmer in stanja na teh območjih seveda ne moremo uporabiti meril in kriterijev in tudi ne načinov izvajanja javnega potniškega prometa, ki sicer veljajo za urbana območja (Rakar, et. al, 1999). Za novo organiziranost in za v svetu že priznane načine izvajanja javnega potniškega prometa (Whi-

te, 2002; Winkel 2009), ki so predlagani tudi za občino Komen pa moramo najprej spremeniti zakonodajo na področju prevozov v cestnem prometu ter zagotoviti finančne vire, ki ne bodo v nasprotju s 1. odstavkom 107. člena Pogodbe o EU (2009). Veljavni Zakon o prevozih v cestnem prometu (UL RS, št.131/2006, 5/2007 popr.) predvideva namreč le javni linijski prevoz potnikov, ki se lahko izvaja le z avtobusi (!) in po vnaprej določenem voznem redu. Isti zakon tudi zahteva strogo ločevanje šolskih in rednih linijskih prevozov potnikov. Drugih oblik in načinov prevoza potnikov navedeni zakon ne predvideva. Evropsko sodišče je v odmevni »zadevi Altmark«⁴ natančno opredelilo štiri merila, ki jih morajo izpolnjevati prevozniki potnikov, da se državne pomoči, ki jih prejema, ne štejejo kot nadomestila, ki izkrivljajo konkurenco in tako niso v nasprotju s 1. odstavkom 107. člena Pogodbe o EU.

Za uvajanje sistemov daljinskega ogrevanja na lesno biomaso so tudi za podeželski prostor praktično izpolnjeni vsi tehnični in lokacijski pogoji. Na trgu je na voljo dovolj kotlov različnih tipov in zmogljivosti. Na voljo pa so tudi gibke cevi za razvod toplote, ki so (za razliko od togih cevi) primerne tudi za razgibane terene na ruralnih območjih. Kljub dokazani ekonomski upravičenosti sistemov daljinskega ogrevanja in dejstvu, da po tehnični plati ni ovir, je veliko vprašanje, ali je realno pričakovati masovno gradnjo takih sistemov na ruralnih območjih. Problem namreč ni tehnične ali ekonomske, ampak predvsem sociološke narave. Natančneje, izvira iz (ne)pripravljenosti lastnikov stanovanjskih objektov za sodelovanje pri skupnem projektu, t.j. izgradnji skupnega sistema za daljinsko toploto. Ali in koliko bi k večji pripravljenosti posameznikov prispevale morebitne državne subvencije, je potrebno še raziskati.

Izvajanje Operativnega programa odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode sedaj uživa vsestransko politično podporo. Na deklarativni ravni je seveda težko oporekati njeni ciljni usmerjenosti in naravnosti k varstvu voda pred onesnaževanjem. Izvedbeno raven pa so dovolj zgodaj opremili z eno od temeljnih finančnih usmeritev naše države, t.j. čim bolj učinkovitim črpanjem in uporabo sredstev razvojnih in drugih skladov EU. Ob tem pa (vede ali ne) pozabljamo, da (1) z drago komunalno infrastrukturo opremljamo tudi območja, ki ne izkazujejo nikakršnega razvojnega potenciala, ampak le stagnacijo in celo nazadovanje in (2), da je potrebno zgrajene sisteme tudi vzdrževati, ter nadomestiti (zamenjati) po preteku njihove amortizacijske dobe. (Rakar, 2004). Investiranje v komunalno infrastrukturo na ruralnih območjih skriva v obdobju »razvoja brez rasti« (Rakar, 2004) v sebi še dve nevarnosti:

(1.) Lokalne skupnosti se bodo zaračunavanju enormno visokih cen izognile tako, da bodo amortizacijo obračunavale po nekajkrat nižji amortizacijski stopnji, ali pa je sploh ne bodo. Na ta način bodo breme nadomestitvenih stroškov prenesle (pretežno ali v celoti) na prihodnje rodove, kar je očitno v nasprotju s temeljno paradigmo in cilji trajnostnega razvoja.

(2.) Nove investicije in dodatni stroški storitev na področju odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode bodo potencialne investitorje prej odvrčale, namesto da bi jih privabljal na ruralna območja, čeprav so ta v neposredni bližini večjih mest. Če lokalne skupnosti tega dejstva pri pripravi strategije bodočega razvoja ne bodo upoštevale, bodo nova območja za poselitev postala zgolj privlačna vaba za nepremičninske posrednike in črnograditelje. (Rakar, 2004)

⁴ V »zadevi Altmark« je sodišče Evropske skupnosti razsodilo v sporu med dvema majhnima izvajalcema javnega prevoza v nemški regiji Stendal, ko je eden od njih brez javnega razpisa pridobil operativne licence in s tem finančna nadomestila za izvajanje prevozov na nekaterih avtobusnih linijah.

Literatura in viri

- Juvan, M. (2009). Potrebe in možnosti za uvajanje daljinskega ogrevanja na ruralnih območjih. Diplomski naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Kokot, A. (2007). Komunalna infrastruktura v občini Ig v prostorskih aktih in v razvojnih programih. Diplomski naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Mežnarčič, B. (2004). Ekonomski in socialni vidiki izvajanja javnega potniškega prometa na demografsko ogroženih območjih. Diplomski naloga. Ljubljana: UL Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije (2004). Ur. L. RS, št. 76/04.
- Operativni program odvajanja in čiščenja komulane odpadne vode (2006). /<http://www.mop.gov.si/>
- Pravilnik o oskrbi s pitno vodo (2006). Ur. l. RS, št. 35/2006.
- Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne in padavinske vode (2002). Ur. l. RS, št. 105/2002.
- Pogodba o EU (2009). Pridobljeno 20.4.2010 s spletne strani: <http://evropa.gov.si/si/lizbonsk-pogodba/>.
- PRP (2007) (2009). Program za razvoj podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2012. Ljubljana; Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
- Rakar, A. (1997). Deregulacija i liberalizacija prometne dejavnosti; njihov utjecaj na organizacijo javnoga putničkog prometa. *Suvremeni promet*, 17(1/2), 267-273.
- Rakar, A. (2000). Supstitucijska konkurencija u javnom putničkom prometu i zahtjev za održivim razvitkom. *Suvremeni promet*, 20(5), 385-390.
- Rakar, A. (2003). Economic and Social Aspects of Public urban Passenger Framsport. *Modern Traffic*, 23, 82-86.
- Rakar, A. (2004). Planiranje in opremljanje stavbnih zemljišč v pogojih urbanega razvoja brez rasti. *Geodetski vestnik*, 48(4), 529-538.
- Rakar, A., Šubic-Kovač, M. (1984). Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu. Ljubljana: FAGG, Inštitut za komunalno gospodarstvo.
- Rakar, A., Marinković, Z., Guzelj, T., Lep, M., Lipičnik, T., Sever, D., Majhenič, M., (1999). Raziskava o možnih načinih financiranja medmestnega javnega potniškega prometa. Raziskovalni projekt št. V2-0165. Zaključno poročilo. Ljubljana: UL Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
- Ravbar. M. (2002). Sodobne težnje v razvoju prebivalstva in delovnih mest. *IB revija*. št. 1/2002. str. 12-41.
- Ravbar. M. (2004). Prihodnost omrežja mest v Sloveniji. V: Prosen, A. (ur.), *Prostorske znanosti za 21. stoletje*. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo in IPŠPUP, str. 93-101.

Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije. (2006). Ur.l. RS, št. 58/06.

Strategija razvoja Slovenije 2006-2013. (2005). /Sprejeto na seji Vlade, 23. 06. 2005./

Winkel, R. (2009). Versorgungskonzepte für periphere Räume und deren Zentren. (2009) V: Aktuelle Anforderungen an die Stadtentwicklung. Zbirka referatov. Berlin: Institut für Städtebau.

White, P. (2002). Public Transport: Its plening, management and operation. Spon Press, London, New York.

Zupančič, P. (2007). Javni potniški promet na ruralnih območjih Republike Slovenije v funkciji zadovoljevanja javnih potreb. Magistrska naloga. Ljubljana: UL Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Zakon o prevozih v cestnem prometu (UL RS, št. 131/2006, 5/2007 popr.)

Zupančič, P. (2007). Javni potniški promet na ruralnih območjih Republike Slovenije v funkciji zadovoljevanja javnih potreb. Magistrska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Žumer, M. (2003), Program izgradnje omrežja, objektov in naprav za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne in padavinske vode v občini Škofja Loka. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.





4. Privatizacija komunalnih dejavnosti

4. *Privatization of public utilities*

- *Možnosti in omejitve pri vključevanju zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti*
- *Deregulacija i liberalizacija prometne djelatnosti i njihov utjecaj na organizaciju javnog putničkog prometa*

Reformatorji infrastrukturnih dejavnosti so v začetku devetdesetih let videli rešitev za povečanje in izboljšanje njihove učinkovitosti v privatizaciji. To je mogoče razbrati tudi iz strukture in vsebine ZGJS. Avtor je v tem času med študijskim bivanjem v ZRN proučeval ravno ta problem in pri tem bral in poslušal mnenja njenih vnetih zagovornikov in njenih vnetih nasprotnikov. Rezultate proučevanj in lastno mnenje o potrebah in možnostih vključevanja zasebnega kapitala v gradnjo infrastrukture in izvajanje storitev je predstavil na dveh državnih in enem mednarodnem posvetovanju.

Besedila referatov so prikazana v nadaljevanju. V naši državi smo iznašli unikatno organizacijsko obliko izvajalcev v smislu: javno podjetje d.o.o., zato rigidni privatizacijski procesi niso bili potrebni.

Možnosti in omejitve pri vključevanju zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti

Possibilities and limitations of integrating private capital in public utilities

Vir: Rakar, Albin. Možnosti in omejitve pri vključevanju zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti. V: Panjan, Jože (ur.). Strokovno posvetovanje o koncesijah v vodnem in komunalnem gospodarstvu, Bled 28.-29. marec 1996. Zbornik referatov. Ljubljana [etc.]: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za zdravstveno hidrotehniko [etc.], 1996, str. 17-31. [COBISS.SI-ID 394337]

Povzetek

V prispevku je prikazana privatizacija komunalnih dejavnosti kot evropski in svetovni proces, pri čemer so razmeroma podrobno obravnavane privatizacijske tendence komunalnih dejavnosti v ZR Nemčiji. V nadaljevanju obravnava prispevek možne oblike in načine privatizacije komunalnih dejavnosti v Republiki Sloveniji. V tem poglavju so poleg možnosti prikazane tudi omejitve in slabosti posameznega od obravnavanih načinov privatizacije. Posebna pozornost pa je glede na aktualne razmere posvečena predvsem podeljevanju polnih koncesij.

Ključne besede: komunalne dejavnosti, komunalno gospodarstvo, organizacijske oblike, ekonomičnost izvajanja in poslovanja, privatizacija, ZR Nemčija.

I. Uvod

Zakon o javnih gospodarskih službah je leta 1993 omogočil, da se tudi v Republiki Sloveniji vključi v izvajanje komunalnih dejavnosti zasebni sektor s svojim kapitalom. Te tendence v evropskem merilu takrat že niso bile več novost. Francija ima na tem področju praktično že dvestoletne izkušnje, njena vzhodna sosedica ZR Nemčija pa je, sicer zelo previdno, pričela privatizacijske procese na področju komunalnih dejavnosti uvajati v začetku osemdesetih let, pospešeno pa po združitvi obeh Nemčij, v začetku devetdesetih let. V teh tokovih se je znašla tudi Republika Slovenija, kot mlada država v tranziciji, za katero je bila po osamosvojitvi pot v Evropo pravzaprav edina alternativa. Na tej poti pa smo - deloma tudi zaradi pretirane želje za čimprejšnjo dosegajo cilja - nekritično prevzemali nekatere tuje modele.

In tudi privatizacija komunalnih dejavnosti spada v to zgodbo!

V prispevku smo skušali najprej osvetliti racionalno podstat privatizacije infrastrukturnih dejavnosti in mu s tem dati objektivno in ne zgolj nacionalnega oziroma lokalnega obeležja. V tej luči smo v nadaljevanju analizirali privatizacijske tendence v nekaterih razvitih državah in nakazali možnosti in omejitve pri uvajanju teh procesov pri nas. Poleg možnosti in omejitev so v prispevku prikazani in opredeljeni tudi nekateri robni pogoji, ki jih mora izpolnjevati lokalna skupnost, če hoče biti pri sklepanju pogodb z osebami zasebnega sektorja enakopravna.

Celotni prispevek pa dejansko sloni na tezi, da temeljni problem pri komunalnih dejavnostih ni, privatizacija da ali ne, ampak je temeljno vprašanje, katera organizacijska oblika najboljše, predvsem pa najbolj ekonomično zagotavlja izpolnitev zastavljenih javnih nalog na področju komunalnih dejavnosti. Te pa so, na kratko: zanesljiva in kvalitetna oskrba na dolgi rok, ob realnih stroških in sprejemljivi ceni za potrošnike.

2. Privatizacija komunalnih dejavnosti kot evropski in svetovni proces

2.1 Gospodarski razlogi in mednarodna obeležja privatizacije komunalnih dejavnosti

Privatizacija komunalnih dejavnosti ima tudi svojo racionalno podstat, zato ta proces ni omejen le na določeno vrsto držav ali gospodarskih sistemov, ampak ima kar znatno mednarodno obeležje. V razvitih deželah Srednje in Zahodne Evrope so se (z izjemo Francije) pričele pojavljati privatizacijske tendence v začetku osemdesetih, v Sloveniji pa, z ne povsem enakim predznakom v začetku devetdesetih let. Razlogi za privatizacijske tendence, ki so se kasneje razvile v procese, pa so po našem mnenju predvsem tile:

1.) V začetku osemdesetih let je prišlo do značilnih premikov v vladajočih političnih nomenklaturah v ZDA in v Veliki Britaniji. Ti premiki so se odrazili tudi v gospodarskem in družbenem življenju omenjenih držav. Socialne dajatve in izdatki so se zmanjšali in gospodarstvu je ostalo več ustvarjene akumulacije za potrebe investiranja. Koncept socialnega tržnega gospodarstva je bil na hudi preizkušnji, zasebni kapital pa je dobil po nekaj desetletjih recesije in stagnacije zopet potreben zagon in s tem realno politično težo. Zasebni kapital je skratka pospešeno pričel iskati nova tržišča.

2.) Ekonomski prostor je za državne meje veliko manj občutljiv kot politični, zato je bilo mogoče povečan pritisk zasebnega kapitala kmalu zaznati tudi na tleh stare celine, predvsem na Nizozemskem in v ZR Nemčiji. Pri tem je zanimivo, da so lastniki kapitala spoznali, da so tudi vlaganja v infrastrukturne dejavnosti dovolj donosna in zato tudi privlačna. Očitno so lastniki kapitala spoznali, da je kapital veliko boljje naložiti doma, čeprav v panoge, ki prinašajo sicer le minimalni dobiček, vendar na dolgi rok in brez tveganja, kot pa ga vlagati v dežele tretjega sveta, kjer je sicer možno realizirati tudi monopolne dobičke, vendar z velikim tveganjem.

3.) Naslednji vzgib za reorganizacijo (beri privatizacijo) javnega in s tem komunalnega gospodarstva je prišel neposredno iz Evropske skupnosti, pobudnik zanj pa je bila bržkone Francija. Njeni predstavniki so že leta 1989 na konferenci v Kölnu opozarjali, da lokalni monopoli pri preskrbi z električno energijo niso v skladu s prizadevanji za oblikovanje skupnega evropskega trga. Zakon o pravici uporabe tujih omrežij za prenos električne energije, ki v deželah ES velja od 1.1. 1993, je samo logičen zaključek prizadevanj Francije, (verjetno tudi Danske), da bi odvečno energijo nemoteno izvažala. Omenjeni zakon je v ZR Nemčiji ponovno spodbudil razpravo o tem, ali in v kolikšni meri predstavlja oskrba z energijo del javnega gospodarstva na lokalnem nivoju in ali mora biti kot taka nujno organizirana v sklopu mestnih javnih podjetij. Seveda ni treba posebej omenjati, daje bilo s tem načeto tudi vprašanje organiziranosti mestnih javnih podjetij sploh. Le-ta so zelo hitro spoznala, da predstavlja omenjeni zakon verjetno pričetek konca njihovega monopolnega položaja na lokalni ravni in da obstoječa oblika samostojnega obrata (brez lastnosti pravne osebe) ni najbolj primerna oblika za kovanje z mednarodno konkurenco. Od tod tudi mrzlično iskanje poti in načinov za preobrazbo v eno od oblik delniških družb, še zlasti v največjih mestih.

4.) Tudi naslednji vzgib in razlog za vključevanje zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti prihaja iz Evropske skupnosti, nanaša pa se na kriterije varstva okolja, natančneje, na izgradnjo kanalizacijskih omrežij in čistilnih naprav. Potrebe po izgradnji novih kanalizacijskih omrežij in čistilnih naprav so bile temeljni razlog za vključevanje zasebnega kapitala na področje komunalnih dejavnosti predvsem v ZR Nemčiji. Zapuščina nekdanje DDR je bila na področju infrastrukture naravnost katastrofalna. Tako so se prve ocene o potrebnih vlaganjih v izgradnjo kanalizacijskih omrežij in čistilnih naprav v nekdanji DDR gibale okoli 250 mlrd. DEM. Država tega denarja preprosto ni imela, brez ustrezne komunalne infrastrukture pa ni možna nova izgradnja in brez izgradnje ni obljubljenega napredka v novih zveznih deželah. V tej zagati, ki ima dosti večjo politično težo, kot se zdi, je videla država, vsaj kratkoročno, izhod v angažiranju zasebnega kapitala. Ta naj bi potrebne naprave zgradil in potem vsaj 20 let tudi z njimi upravljal.

5.) Pomanjkljiva in slabo vzdrževana komunalna infrastruktura pa ni bila značilnost le v nekdanji DDR, ampak so se s tem problemom otepele tudi razvite države. Strožji kriteriji in zahteve glede varstva okolja ter porazne občinske in mestne blagajne pa so problemu dali se dodatno razsežnost. Vključevanje zasebnega kapitala se je v takih razmerah izkazala za

edino realno možnost, če naj bi države ohranile in zagotavljale vsaj minimalno stopnjo gospodarske rasti.¹

Sredi osemdesetih let je bil tako razviti del Evrope soočen z razmerami, v katerih je na eni strani zasebni kapital iskal tržišče in lokacije za vlaganje, na drugi strani pa so mesta in občine iskale prav take vrste kapital in subjekte zasebnega sektorja, ki bi jim pomagali premostiti težave na področju izgradnje komunalnih objektov in naprav tel pri zagotavljanju ustreznega nivoja komunalne oskrbe. V takih razmerah se je pričel odvijati proces, ki ga na kratko imenujemo kar privatizacija komunalnih dejavnosti, čeprav ima v različnih državah različne pojavnosti oblike.

O njih bomo nekoliko podrobneje spregovorili v naslednjih poglavjih.

2.2 Kratak pregled privatizacije komunalnih dejavnosti v nekaterih evropskih državah

2.2.1 Velika Britanija

Glede privatizacijskih procesov v Veliki Britaniji so nam bili na voljo le viri nemških avtorjev (Spelthahn/Steger, 1992, str. 159-198). Njihove ugotovitve so glede privatizacijskih tendenc na področju komunalne in zdravstvene hidrotehnike v Veliki Britaniji, na kratko, tele:

Prve nastavke in možnosti za uvajanje zasebnega kapitala na področju komunalne in zdravstvene hidrotehnike je dal v Veliki Britaniji zakon o vodah, ki je bil sprejet leta 1973. Konservativne stranke, ki so prišle na oblast leta 1979, niso imele problema privatizacije na dnevnem redu celih šest let, se pravi do leta 1985. Takrat je proces privatizacije komunalne in zdravstvene hidrotehnike ponovno vzpodbudil in pospešil Thames Water, kot največji izmed desetih uradov za gospodarjenje in upravljanje z vodami v Veliki Britaniji.

Razlog za privatizacijo dejavnosti komunalne in zdravstvene hidrotehnike je bil v Veliki Britaniji praktično enak kot nekaj let kasneje v nekdanjih Vzhodnonemških deželah, namreč, katastrofalno stanje omrežij objektov in naprav ob istočasno praznih občinskih blagajnah. Za prilagajanje novim standardom, ki jih je takrat pričela uvajati Evropska skupnost, je bilo nujno potrebno angažirati tudi zasebni kapital. Zanimivo pa je, da v Veliki Britaniji, za razliko od ZRN in Francije, zasebnih izvajalcev ne iščejo preko javnih razpisov, tako da je njihova medsebojna konkurenca praktično izključena.

O konkretnih praktičnih izkušnjah glede privatizacije dejavnosti komunalne in zdravstvene hidrotehnike v Veliki Britaniji nemški avtorji ne poročajo.

2.2.2 Francija

Tudi glede privatizacijskih procesov v Franciji so nam bili na voljo le viri nemških avtorjev (Spelthahl/Steger, 1992, str. 119-159), ki so se ukvarjali s primerjalno analizo privatizacijskih procesov v ZR Nemčiji, Franciji in Veliki Britaniji, in sicer na področju komunalne in zdravstvene hidrotehnike. Njihovi rezultati in ugotovitve so glede Francije v kratkem takile: Voda, tudi pitna, je veljala v Franciji že od nekdaj za komercialno in ne za javno dobrino, tako kot na primer v ZR Nemčiji in v Sloveniji. V tem je bistvena posebnost Francije glede na ostale, zlasti razvite evropske države. V Franciji je bil tako zasebni sektor na področju vodnega in komunalnega gospodarstva ne samo enakovreden javnemu, ampak je imel od vsega

¹ Gospodarska rast je pogojena z novimi investicijami, te pa praviloma terjajo nove objekte in nove površine, ki morajo biti ustrezno komunalno opremljene. Pojem ustreznost komunalne opreme vključuje v ZR Nemčiji tudi zgrajeno kanalizacijsko omrežje za odvajanje odpadne in meteorne vode ter njegovo priključitev na čistilno napravo. Ta isti problem rešujemo v Republiki Sloveniji veliko bolj izvorno in manj boleče: na pritisk investitorjev preprosto prekvalificiramo že sprejeti PIN v PUP, tam pa je možna gradnja že na delno opremljenem zemljišču. Glede dispozicije odpadne vode vključuje pojem delno opremljeno zemljišče možnost graditve greznic.

začetka praviloma prevladujočo vlogo. Tako je zabeleženo v arhivih, da je bila na področju odvajanja odpadne vode prva pogodba z zasebno družbo Societe Generale des Eaux podpisana že leta 1880, in sicer v mestu Boulogne. V Franciji tako ne moremo govoriti o privatizacijskem boomu, ali o privatizacijski evforiji, ki je bila sicer značilna predvsem za Nizozemsko in ZRN. Tu gre prej za kontinuiran proces, ki je morda res doživel določen razcvet sredi šestdesetih let vendar njegova primernost in učinkovitost (generalno gledano) doslej nikoli ni bila vprašljiva. Na ta način je nastalo v Franciji na področju komunalne in zdravstvene hidrotehnike mnogo usposobljenih in visoko produktivnih zasebnih podjetij in družb, ki si med seboj konkurirajo. Po navedbah nemških avtorjev je to tudi eden od poglobitvenih razlogov, da doslej v Franciji še ni prišlo do prekinitve koncesijskih pogodb in da ocenjujejo Francozi razmerja in odnose med lokalnimi skupnostmi in zasebnimi podjetji kot korektna in zelo dobre. Kontakti med njimi so takorekoč vsakodnevni. Zanimivo je tudi, da v Franciji praktično ni mogoče zaznati nobene zadržanosti in tudi ne nikakršnih argumentov proti privatizaciji dejavnosti komunalne in sanitarne hidrotehnike. (Prav tam, str. 157).

Koncesijske pogodbe med lokalnimi skupnostmi in zasebnimi izvajalci so zelo raznovrstne. Prednjačijo delne koncesije za obratovanje in vzdrževanje sistemov (60 %) ter polne koncesije (18 %). (Prav tam, str. 157). Zanimivo pa je, da se v Franciji podeljujejo polne koncesije le za dobo od 6 do 10 let (Prav tam, str. 158) in ne za 30 let, kot je to v navadi v ZRN in tudi pri nas.

2.2.3 Zvezna republika Nemčija

2.2.3.1 Zakonski okviri za privatizacijo komunalnih dejavnosti v ZR Nemčiji

Izvajanje komunalnih dejavnosti je, v smislu kot jih razumemo pri nas, v ZR Nemčiji v pristojnosti zveznih dežel, ki v tem smislu sprejemajo tudi potrebne zakone, predpise in druge normativne akte. Po 28. členu Ustave ZR Nemčije mora biti občinam zagotovljeno, da zadeve lokalnega pomena urejajo in vodijo v okvirih veljavnih zakonov na lastno odgovornost.² Komunalne dejavnosti gotovo štejejo med zadeve lokalnega pomena, zakonske okvirje za njih izvajanje pa predpisujejo posamezne zvezne dežele.

Zvezne dežele tako predpisujejo tudi možne organizacijske oblike za izvajanje komunalnih dejavnosti na svojem področju. V nekaterih zveznih deželah zahtevajo, da občine same prevzamejo izvajanje komunalnih dejavnosti, za kar ustanovijo režijski obrat ali javno podjetje, v drugih pa deželna zakonodaja dopušča možnost vključevanja tudi tretjih oseb za izvajanje komunalnih dejavnosti. Take dežele so v nekdanji ZRN: Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bremen, Niedersachsen in Baden-Wurtemberg.

V navedenih deželah nekdanje ZRN³ torej lahko pride do privatizacije dela ali celotne komunalne dejavnosti in tudi do podeljevanja koncesij, kot jih razume naš zakon o javnih gospodarskih službah. Privatizacija in podeljevanje koncesij torej v ZRN ni vsedrjavni pojav, kot nekateri avtorji v Sloveniji radi (vendar nekorektno) prikazujejo. Celo v nekdanji ZRN ne. In tudi tam, kjer je vključevanje tretjih oseb v organizacije komunalnih dejavnosti možno, to ne pomeni tudi prenosa odgovornosti z občin nanje. Odgovornost za redno, kvalitetno in zanesljivo oskrbo ostane v vsakem primeru občini, ne glede na to, kdo je dejanski izvajalec posamezne komunalne dejavnosti.

² V izvorniku: »Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln«.

³ V letih 1992/93 je bila v tkim. »novih zveznih deželah« reorganizacija infrastrukturnih dejavnosti šele v teku. Temeljni problem na področju nekdanje DDR pa ni bila privatizacija, ampak teritorialna reorganizacija in komunalizacija nekdanjih državnih kombinatov za oskrbo z vodo, odvajanje in čiščenje odplak, proizvodnja in distribucijo električne energije, ipd.

2.2.3.2 Razlogi za privatizacijo komunalnih dejavnosti v ZRN

Razlogi za privatizacijo komunalnih dejavnosti so v ZRN specifični in jih ni mogoče primerjati z razlogi in privatizacijskimi procesi v Franciji ali Veliki Britaniji, čeprav nekateri avtorji pri svojih posplošenih ugotovitvah združijo vse tri države pod skupen naslov »nekatero razvite evropske države«.

Predvsem moramo pri pojasnjevanju razmer v ZR Nemčiji že uvodoma poudariti, da so predstavljale v ZR Nemčiji komunalne dejavnosti, za razliko od Francije, vitalen del socialnega tržnega gospodarstva in da predstavljajo voda in energija (oboje v najširšem pomenu besede) javno in ne komercialno dobrino. Druga pomembna značilnost je, da so se v ZRN razvile dve značilni skupini komunalnih dejavnosti, »preskrba« (Versorgung) in »odstranjevanje« (Entsorgung), praktično ločeno, in da je bila ta ločitev zaznavna že v njihovem naslovu (Komunale Ver- und Entsorgungswirtschaft). Dejavnosti, ki so zagotavljale preskrbo prebivalstva s temeljnimi materialnimi dobrinami (oskrba z vodo, plinom, elektriko, vročevodno ogrevanje, javni potniški promet) so razmeroma zgodaj privzele organizacijsko obliko javnih podjetij brez lastnosti samostojne pravne osebe (poznano predvsem pod nazivom Stadtwerke). Za razliko od njih pa so dejavnosti odvajanja in čiščenja odpadnih voda ter ravnanja s komunalnimi odpadki ostale čvrsto vezane na občinski proračun, v smislu režijskega obrata ali posebnega urada. In privatizacijske tendence so se pojavile v ZRN v začetku osemdesetih let v prvi vrsti kot odgovor na dozdevno birokratsko okorelost in ekonomsko neučinkovitost režijskih obratov.⁴ Neposreden povod za iskanje in vlaganje zasebnega kapitala v infrastrukturne dejavnosti na lokalni ravni pa so bili novi standardi EU glede čiščenja odpadnih voda in ravnanja s komunalnimi odpadki. Za njihovo zagotovitev pa občine in mesta, celo v tako bogati državi kot je ZRN, niso imele dovolj denarja.⁵ V tem razkoraku med potrebami na eni in finančnimi možnostmi za izgradnjo objektov in za izvajanje dejavnosti na drugi strani, tiči dejanski razlog za vključevanje zasebnega kapitala in zasebnih podjetij na področje komunalnih dejavnosti. Privatizacijske tendence v ZRN, za razliko od Francije, niso zadevale izrazito oskrbnih dejavnosti, kot so preskrba z vodo in z različnimi vrstami energije, ampak so bile v prvi vrsti usmerjene na odvajanje in čiščenje odpadnih voda ter na ravnanje s komunalnimi odpadki. Pri ravnanju s komunalnimi odpadki so vzpodbujale privatni sektor tudi izrazito komercialni nagibi izvajalcev in ne zgolj prazne občinske in deželne blagajne.

2.2.3.3 Dosedanje izkušnje, priporočila in smernice glede vključevanja zasebnega sektorja na področje komunalnih dejavnosti v ZRN

V ZRN je bilo na področju komunalnih dejavnosti zanimanje strokovne javnosti usmerjeno v prvi vrsti na delno ali popolno privatizacijo dejavnosti odvajanja in čiščenja odpadne vode, za kar obstoja tudi razmeroma obsežna bibliografija.⁶ Iz nje je mogoče izluščiti tele zaključke, priporočila in smernice glede vključevanja zasebnega sektorja na področju komunalnih dejavnosti:

- 1.) Podelitev koncesije ali sklepanje drugih vrst pogodb za opravljanje posameznih del ne predstavlja hkrati tudi prenosa odgovornosti za zanesljivo, kvalitetno in redno komunalno oskrbo na tretjo osebo. Ta odgovornost ostaja občini in mestu, ne glede na to, kdo je dejanski izvajalec komunalnih dejavnosti.
- 2.) Zasebni izvajalec je sicer lahko ekonomsko učinkovitejši od javnega sektorja, ni pa to vedno in vnaprej nujno. Prihranek na stroških zato ni v prvi vrsti odvisen od (izbire ustreznega) izvajalca, ampak od koncepta in programske zasnove oskrbovalnega sistema.

⁴ Podrobnejše analize v začetku 90. let so teze o okorelosti in neučinkovitosti režijskih obratov ovrgle in na konkretnih primerih dokazale, da je pri primerjavi cene in dejanske ravni uslug režijski obrat mnogokrat ugodnejši izvajalec od najugodnejšega zasebnega ponudnika.

⁵ Po nekaterih ocenah bi v začetku devetdesetih let potrebovali samo za sanacijo in izgradnjo kanalizacijskega omrežja ter čistilnih naprav v nekdanji ZRN 189 mrd. DEM, v novih zveznih deželah pa 120 mrd. DEM, skupaj torej 310 mrd. DEM. Celoletni državni proračun pa je znašal v tistem času 430 mrd. DEM cca.

⁶ Da ne bo pomot: medijske pozornosti so bili v začetku devetdesetih let deležni v ZRN predvsem privatizacija zvezne železnice in zvezne pošte, vendar to ni tema našega prispevka.

3.) Kriteriji za izbiro najugodnejšega izvajalca oziroma najugodnejše organizacijske oblike izvajanja komunalnih dejavnosti morajo biti ekonomski, ne pa ideološki ali politični. Med več možnimi izvajalci je najugodnejši tisti, ki bo določeno raven komunalne oskrbe zagotavljal z najnižjimi stroški, oziroma tisti, ki bo pri dani ceni zagotavljal najvišjo raven komunalne oskrbe.

4.) Pri razpisu koncesije za celovito izvajanje neke dejavnosti (projektiranje, gradnja, vzdrževanje, obratovanje) morajo biti navedeni tudi stroški na enoto produkta (m^3 pitne vode, m^3 prečiščene odpadne vode, m^3 komunalnih trdih odpadkov), ki bi nastali, če bi se ta dejavnost izvajala v okviru režijskega obrata. Na razpis se lahko javi le tisti zasebni producent, ki zagotavlja vsaj 20% nižje stroške (in s tem ceno) na enoto produkta. Podobno mora veljati tudi, če je razpisana koncesija zgolj za vzdrževanje in obratovanje sistema, le da se v tem primeru upoštevajo zgolj stroški vzdrževanja in obratovanja.

5.) Koncesijo za celovito izvajanje določene komunalne dejavnosti je smiselno razpisati le za sisteme do 20.000 oskrbovanih prebivalcev.

6.) Pri podelitvi koncesije za celovito izvajanje določene komunalne dejavnosti, ki časovno traja dvajset let in več, se prične koncesionar po določenem času obnašati kot monopolist. Tudi teoretično namreč ni mogoče vseh podrobnosti v koncesijski pogodbi tako perfektuirati, da bi lahko to vnaprej preprečili. Zato je bolj primerno sklepati koncesije zgolj za opravljanje določenih del, ne pa za dejavnost v celoti. Še boljše od sklepanja katerekoli vrste pogodb s tretjimi osebami pa je ustanavljanje mešanih kapitalskih družb.

2.2.3.4 Možni načini in oblike privatizacije komunalnih dejavnosti v ZR Nemčiji

V ZR Nemčiji so v veljavi tile značilni primeri vključevanja tretjih oseb v izvajanje komunalnih dejavnosti:

Tabela: Primeri vključevanja tretjih oseb v izvajanje komunalnih dejavnosti

Naziv	Rang primernosti in uspešnosti:
Spodnjesaški model /Betreibermodell Niedersachsen/	(VI)
Koncesijska pogodba	(V)
»BOT«- model	(IV)
Storitveni model /Dienstleistungsmodell/	(II)
Najemni model /Pachtmodell/	(III)
Ustanavljanje mešanih kapitalskih družb /Kooperationsmodell/	(I)

Že mnenja o upravičenosti privatizacije dela ali celotne komunalne dejavnosti so v ZR Nemčiji deljena. Različnih mnenj nimajo le predstavniki javnega in zasebnega sektorja, oziroma podjetniški in strokovni krogi, kar bi bilo povsem razumljivo, ampak imajo ločena mnenja tudi zvezna in deželne oblasti in celo lokalne in deželna oblast v isti zvezni deželi. Nič bolj enotni pa niso tudi glede primernosti in uspešnosti posameznega načina oz. modela privatizacije. Prednostno listo možnih načinov vključevanja zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti, smo sestavili glede na razpoložljivo bibliografijo, ki se nanaša na področje privatizacije, in upoštevaje rezultate opravljenih razgovorov in intervjujev, ki jih navajamo na koncu prispevka.

Razen pri kapitalski družbi gre v vseh ostalih primerih za pogodbeni način urejanja odnosov med lokalno skupnostjo in

zasebnikom (oboje v najsplošnejšem pomenu besede).⁷ Navedena prednostna lista seveda implicitno upošteva, da je izpolnjen temeljni ekonomski kriterij za vključevanje zasebnega kapitala, ki smo ga podrobneje opredelili v poglavju 2.2.3.3. Tako smo posamezne načine ustrezno razvrstili (rangirali) zgolj glede na stopnjo občutljivosti in ranljivosti pogodbe glede zagotavljanja in varovanja javnega interesa pri izvajanju komunalnih dejavnosti.⁸

2.2.3.5 Primerjalni pregled po dejavnostih

Potrebnih empiričnih podatkov, ki bi nam pokazali, za katere komunalne dejavnosti se je v ZRN zasebni sektor najbolj zanimal, žal ni na voljo. Glede na razpoložljiva gradiva pa menimo, da zgleda prednostni seznam dejavnosti glede privatizacijskih tendenc približno takole:

- I. Odvajanje in čiščenje odpadne vode
- II. Zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov
- III. Deponiranje komunalnih odpadkov
- IV. Komunalna energetika (vključno z distribucijo električne energije).

Prednji seznam upošteva celotno območje ZRN (torej tudi območje nekdanje DDR) in se nanaša na obdobje 1986 -1993. Upoštevati pa je treba, da obstajajo med posameznimi deželami glede privatizacijskih tendenc zelo velike razlike. V ZRN se je pričela privatizacijska evforija na področju komunalnih dejavnosti z združitvijo obeh Nemčij, torej leta 1990. Evforijo je v dobršni meri ustvarilo tedanje zvezno gospodarsko ministrstvo, ki je v ta namen poskrbelo tudi za ustrezno publiciteto in medijsko odmevnost. Glede na takratne razmere so bile ob tej evforiji dovzetne za privatizacijske tendence in pritiske zasebnega kapitala predvsem tkim. »nove zvezne dežele«. Dežele prejšnje ZRN pa so s tem v zvezi zavzele držo »stare in uglajene gospe, ki ji ne prija spremembe, se posebej ne hitre«.

3. Privatizacija komunalnih dejavnosti v R Sloveniji

3.1 Zakonski okvir

Zakonsko podlago za privatizacijo komunalnih dejavnosti predstavlja v R Sloveniji Zakon o gospodarskih javnih službah (UL RS, št. 32/93). Ta v svojem 6. členu določa, da je možno javne službe zagotavljati tudi:

- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava ter
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša kot dajanje koncesije.

Isti zakon določa v svojem 12. členu, da lahko lokalna skupnost, del strokovno-tehničnih in razvojnih nalog, ki so sicer v njeni pristojnosti, »poveri za to usposobljeni organizaciji ali podjetju«. Ker v zakonu ni eksplicitno rečeno, da morajo biti to subjekti javnega prava, je mogoče razumeti, da te vrste strokovno tehničnih in razvojnih nalog opravljajo tudi osebe zasebnega prava. Gre pa dejansko za naloge s področja:

- razvoja, načrtovanja in pospeševanja gospodarskih javnih služb ter za

⁷ Vsi naštetih pogodbeni odnosi so v našem poljudnem izrazoslovju poznani pod skupnim imenom »podeljevanje koncesij«. Med njimi pa obstajajo seveda znatne razlike glede obsega dejavnosti, trajanja pogodbe, deleža zasebnega kapitala ter tudi glede pravic in obveznosti koncedenta in koncesionarja.

⁸ Avtor in utemeljitelj Spodnjesaškega pospeševalnega modela bi ob pogledu na prednjo prioriteto listo gotovo ne kazal posebno zadovoljnega obraza. Tudi bivši gospodarski minister ZRN ne. Slednji je celo javno pomagal francoskim firmam pri dodeljevanju koncesij, kar je bil kasneje sicer eden od vzrokov za njegov odstop. Pač pa gotovo ne bi imeli na prednjo prioriteto listo pripomb Zvezno ministrstvo za varstvo okolja, Združenje komunalnih podjetij ZRN, Svetovalni inženirski biroji in prav tako ne katedre in inštituti, ki se ukvarjajo z ekonomiko infrastrukturnih dejavnosti in z ekonomiko javnih dobrin.

-investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in napravami, potrebnimi za izvajanje gospodarskih javnih služb.

Koncesionirano gospodarsko javno službo zakon podrobneje opredeljuje v poglavju 4. (členi 29-52), vlaganje javnega kapitala, v dejavnost oseb zasebnega prava pa v poglavju 5. (členi 54-58).

Od skupno 83 členov, kolikor jih vsebuje Zakon o javnih gospodarskih službah, obravnava torej kar 27 členov oblike in načine izvajanja gospodarskih javnih služb preko ali s pomočjo oseb zasebnega prava. Poglejmo torej, kakšne so te možnosti in predvsem koliko je posamezna od njih primerna tudi za lokalno skupnost in potrošnika.

3.2 Oblike in načini vključevanja oseb zasebnega prava v izvajanje komunalnih dejavnosti

Zakon o gospodarskih javnih službah govori le o koncesionirani gospodarski javni službi in o vlaganju javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava »za zagotavljanje javnih dobrin«. Obstajajo seveda tudi drugi načini, ki so podrobneje regulirani z drugimi zakoni, pa tudi navedene opredelitve v zakonu o javnih gospodarskih službah zaslužijo nekoliko podrobnejšo obravnavo.

3.2.1 Oddajanje del osebam zasebnega prava preko javnega razpisa

Pri izvajanju komunalnih dejavnosti gre za vrsto del, ki nimajo trajnega značaja in je zato bolj primerno, da iščemo, ko te potrebe nastopijo, vsakokratnega izvajalca preko javnega razpisa. Med dela te vrste nedvomno spadajo strokovno-tehnične in razvojne naloge, ki smo jih omenili v poglavju 3.1, poleg njih pa še izgradnja in rekonstrukcija komunalnih objektov in naprav, dela, ki so izrazito sezonskega značaja ter ostala dela, za katera lokalna skupnost oceni, da je sklepanje vsakokratnih pogodb z izvajalci zanjo ugodnejše kot podeljevanje koncesij za neko daljše obdobje.

O tem, za katera dela in za kateri del izvajanja dejavnosti bo lokalna skupnost ustanovila režijski obrat ali javno podjetje, za katera dela bo podelila koncesijo in za katero vrsto del bo izvajalce vsakokrat iskala na trgu, o tem se mora vsaka lokalna skupnost odločiti posebej. Enotnega recepta namreč ni! Čim večja je konkurenca (usposobljenih) izvajalcev za izvajanje določenih del, ki niso trajnega značaja, tem bolj je za lokalno skupnost primerno, da jih na trgu poišče pač takrat, ko jih rabi. Velja pa seveda tudi obratno. Prevedeno v slovenščino to pomeni, da ob pomanjkanju usposobljenih izvajalcev, lokalna skupnost tvega, da bo morala določena dela izvajati s svojimi uradniki ali pa zanje plačati oderuško ceno.⁹

3.2.2 Podelitev koncesije za opravljanje določenih del, ki so trajnega značaja

V ZR Nemčiji je ta način poznan kot Dienstleistungsmodell. Od prejšnjega načina se razlikuje po tem, da lokalna skupnost sklepa z izvajalcem namesto navadne, koncesijske pogodbo. V tem primeru ostane lokalna skupnost lastnik komunalnih objektov in naprav in ustanovi za izvajanje komunalnih dejavnosti celo režijski obrat ali javno podjetje. Na tretjo osebo, torej privatnika, pa prenese, s pogodbo seveda, izvajanje posameznih storitev znotraj dejavnosti. Take storitve so predvsem: kontrola (voznih kart), kontrolne meritve, nabava surovin in rezervnih delov, priprava javnih razpisov vseh vrst, geodetske meritve in izdelava katastra komunalnih naprav, itd. V vseh naštetih primerih gre za naloge, ki so trajne narave in jih privatni sektor praviloma opravlja v tehničnem in ekonomskem smislu učinkoviteje, kot javni sektor.

Tako vrsto koncesije je seveda mogoče podeliti tudi za zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov, za vzdrževanje javnih zelenih površin, za vzdrževanje horizontalne prometne signalizacije na mestnih ulicah in cestah in seveda tudi za izvajanje zimske službe. Ali se bo lokalna skupnost odločila za podelitev koncesije ali pa bo izvajalce iskala z vsakokratnim javnim razpisom, je seveda odvisno od tega, kakšen je položaj na strani (usposobljenih) potencialnih izvajalcev.

⁹ Na področju projektiranja in same izgradnje komunalnih objektov in naprav imamo v naši državi že kar dovolj izvajalcev, ki bodo pričeli prej ali slej med seboj tudi v zdravem smislu konkurirati. Popolnoma drugo vprašanje seveda je, ali imamo tudi na področju zimske službe že toliko izvajalcev, da bo sleherna občina pred nastopom zime dobila primerne že zgolj na podlagi razpisa.

3.2.3 Podelitev koncesije za zagotavljanje določenih dobrin in storitev ter za ohranjanje obratovalne in funkcionalne sposobnosti komunalnih oskrbovalnih sistemov

Za tak način vključevanja zasebnega sektorja v izvajanje komunalnih dejavnosti so se pri nas odločili praviloma povsod tam, kjer niso ustanovili režijskega obrata ali javnega podjetja. Novi zasebni lastnik nekdanjega komunalnega podjetja v družbeni lasti je pri občini vložil »vlogo o zainteresiranosti za izvajanje določene dejavnosti kot koncesionirane gospodarske javne službe« in na javnem razpisu za pridobitev koncesije seveda ni imel omembe vrednega konkurenta.

V ZR Nemčiji je ta način poznan kot Pachtmodell. Lokalna skupnost obdrži v tem primeru v zvezi z izvajanjem komunalnih dejavnosti upravno ter razvojno funkcijo, tehnično funkcijo pa v celoti (in ne kot v prejšnjem primeru) prepusti tretji osebi, torej zasebnemu podjetniku ali delniški družbi. Lokalna skupnost da torej v tem primeru zasebnemu podjetniku lastna osnovna sredstva v najem (od tod tudi naziv tega modela), ta pa mora poleg nudenja in zagotavljanja določenih proizvodov in storitev skrbeti tudi za ohranjanje njihove funkcionalne in obratovalne sposobnosti. Lokalna skupnost prizna zasebniku v obliki protidajatve tisti del cene, ki odpade na obratovalne stroške (po naše na stroške obratovanja in vzdrževanja).

Za razliko od prejšnjega, občina v tem primeru podeli koncesijo za obratovanje in vzdrževanje sistema za oskrbo z vodo ter za zagotovitev zadostnih količin kvalitetne pitne vode, ne pa zgolj za kontrolo kvalitete pitne vode ali za inkaso službo.

3.2.4 BOT« -model

»BOT« -model je dejansko kratkoročno orientirana polna koncesija. Kratice so povzete po angleškem izvirniku Build, Operate and Transfer, ali po nase: gradi, obratuj in predaj. V tem primeru občina angažira lastnika zasebnega kapitala, da pripravi projekte, zgradi objekte in skrbi za njihovo nemoteno obratovanje v prvih treh do osmih letih. Po preteku te dobe investitor odplačno prenese objekte in naprave na občino, sam pa lahko (ni pa nujno), sklene z občino pogodbo za izvajanje določenih storitev ali pa kompletne dejavnosti.

Prednost tega modela pred polno koncesijo je predvsem v tem, da zasebnik pomaga občini zlasti v začetnih fazah (projektiranje, gradnja, financiranje in delno obratovanje), ki so pri infrastrukturnih sistemih kritične predvsem zaradi pomanjkanja sredstev in ustrezne tehnologije. O njegovem kasnejšem vključevanju v obratovanje že zgrajenega sistema pa se občina lahko odloči glede na izkušnje, ki jih je imela z investitorjem v pripravljalni in investicijski fazi. Pri polni koncesiji pa pogodba že vnaprej vključuje tudi obratovanje sistema, in to za celotno življenjsko dobo objektov.

3.2.5 Podelitev polne koncesije

Bistvo polne koncesije je, da občina prizna lastniku kapitala lastnost investitorja, graditelja in obratovodje (upravitelja) določenih komunalnih objektov in naprav. Lastnik kapitala torej projektira, financira, gradi in skrbi za vzdrževanje in redno obratovanje določenih komunalnih objektov in naprav. Občina in investitor-izvajalec skleneta pogodbo za dobo od 20-30 let, kar nekje odgovarja življenjski dobi teh objektov. Po preteku veljavnosti pogodbe se omrežje in objekti odplačno prenesejo na občino. V R Sloveniji se za podelitev polne koncesije v navedenem smislu odločajo predvsem pri dejavnosti oskrbe naselij s plinom ter pri dejavnosti čiščenja odpadne in meteorne vode.

3.2.6 Ustanavljanje mešanih kapitalskih družb

Temeljni problem preje naštetih možnosti in načinov za vključevanje zasebnega sektorja na področje komunalnih dejavnosti je v prvi vrsti občutljivost in ranljivost pogodb, ki jih občina sklene z zasebnim izvajalcem. Pogodbe so sklenjene za daljši čas, tako da je v njih praktično nemogoče predvideti in sankcionirati vse možne situacije, ki bi ogrožale javni interes

na eni in zajamčeni dobiček izvajalca na drugi strani. Tej slabosti se je mogoče izogniti predvsem tako, da se razmerja med občino in zasebnikom ne oblikujejo pogodbeno, ampak na podlagi skupnih vlaganj, pri čemer pa ima občina večinski delež. Kapitalske družbe, ki se oblikujejo na ta način, zagotavljajo na eni strani varovanje javnega interesa, na drugi strani pa vnašajo v izvajanje komunalnih dejavnosti potrebno dinamiko ter poslovno in podjetniško naravnost. V tem primem ne sklepajo pogodb z morebitnimi specializiranimi izvajalci občina, ampak kapitalska družba, v katero je vključen tudi zasebni kapital.

Zakon o javnih gospodarskih službah omogoča ustanavljanje mešanih kapitalskih družb tudi na področju komunalnih dejavnosti. Zanimivo pa je, da so ti poizkusi pri nas zelo redki, čeprav so bile že pri lastninskem preoblikovanju nekdanjih komunalnih podjetij dane vse možnosti za dokapitalizacijo z javnim kapitalom.

3.3 Temeljne slabosti in omejitve pri vključevanju zasebnega sektorja v izvajanje komunalnih dejavnosti

V prejšnjem poglavju smo govorili o možnostih in načinih, ki jih imajo lokalne skupnosti za vključevanje zasebnega sektorja v izvajanje komunalnih dejavnosti. Ta proces pa spremljajo v Republiki Sloveniji tudi določene slabosti in omejitve, ki so rezultat deloma objektivnih deloma pa tudi subjektivnih slabosti. Na nekatere od njih moramo vsekakor opozoriti:

1.) Nekritično posnemanje tujih zgledov

Privatizacija infrastrukturnih dejavnosti je dejansko evropski in svetovni proces, zato bi bilo nerealno pričakovati, da bo ostala naša mlada država v tem oziru posebnost. Kar je tuje ni vedno dobro, v nobenem primeru pa ni nujno boljše od domačega. Infrastrukturne dejavnosti so vendarle del, celo zelo pomemben del, slehernega gospodarskega sistema. In regulacijski mehanizmi, ki so učinkoviti v velikih ekonomijah, kjer vlada na trgu neke dobrine skorajda popolna konkurenca, niso nujno enako uspešni in učinkoviti tudi v državah z majhnimi in povrh vsega še lokalno omejenimi tržišči.

2.) Nasprotje med javnim in zasebnim interesom

Ne glede na to, kdo jo izvaja, ostaja skrb in odgovornost za kvalitetno, neprekinjeno in racionalno izvajanje posamezne komunalne dejavnosti lokalni skupnosti, torej občini ali mestni občini. Njen cilj je torej, (v smislu zagotavljanja javnega interesa), kvalitetna in zanesljiva komunalna oskrba na dolgi rok ob realnih stroških in s ceno, ki bo za potrošnike sprejemljiva. Na drugi strani pa je legitimni cilj slehernega zasebnega izvajalca (komunalnih dejavnosti) ustvarjanje dobička. Čim manjša je ponudba na strani izvajalcev, tem močnejši je njihov monopolni položaj in s tem tudi verjetnost, da željenega dobička ne bodo prigosodarili, ampak ga bodo dejansko izsilili. Lahko z zahtevami po vedno višjih cenah, ali pa z nižanjem nivoja storitev pri priznani ceni.

3.) Majhna in lokalno usmerjena tržišča

Slovenija predstavlja že kot celota razmeroma majhno tržišče, na področju komunalnih dejavnosti pa je to, že tako majhno tržišče, še dodatno razparcelirano na posamezne lokalne skupnosti. Na tako majhnem prostoru in pri tako majhnem odjemu je seveda nerealno pričakovati, da bomo imeli naenkrat osemdeset specializiranih zasebnih podjetij za zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov, ki si bodo medsebojno konkurirala in s tem že sama po sebi nižala ceno uslug ali storitev.

4.) Odgovornost in šibkost pogajalskih izhodišč lokalnih skupnosti

Sleherno vključevanje zasebnega kapitala v izvajanje komunalnih dejavnosti mora imeti svoje ekonomsko opravičilo. To pomeni, z drugimi besedami povedano, da bo lokalna skupnost vključila zasebnika v izvajanje komunalne dejavnosti le, če bo ta določeno raven oskrbe (na dolgi rok) izvajal z nižjimi stroški, oziroma, če bo (zopet na dolgi rok) pri dani ceni zagotavljal višjo raven komunalne oskrbe kot dosedanji izvajalec. Pred iskanjem zasebnega izvajalca in pred sklepanjem kakršne koli pogodbe z njim, bi morala torej lokalna skupnost natančno opredeliti:

-minimalne tehnične, materialne in kadrovske pogoje, ki jih mora izpolnjevati zasebni izvajalec (organizacijski standard),

- zahtevano raven oskrbe (oskrbovalni standard),
- zahtevano raven glede obratovanja in vzdrževanja komunalnih oskrbovalnih sistemov (vzdrževalni standard), ter
- strukturo in višino stroškovne cene (stroškovni standard).

Navedene vrste standardov bi moral za celotno državo predpisati resorni minister. Dokler pa teh ni, bi morale lokalne skupnosti za svoje področje začasno predpisati lokalne. Zaenkrat, žal nimamo ne državnih ne lokalnih standardov, zato pogajalska izhodišča diktirajo praviloma zasebni izvajalci, inferiornost lokalnih skupnosti pa bodo v zadnji posledici (zopet žal) plačali neposredni potrošniki.

3.4 Omejitve, slabosti in ključni problemi pri podeljevanju polnih koncesij

Na osnovi razpoložljivih gradiv lahko sklepamo, da se v Sloveniji polne koncesije podeljujejo predvsem pri dejavnostih čiščenja odpadne vode ter pri oskrbi naselij s plinom. Ker pri tem ne gre zgolj za posamične in osamljene primere, bi radi opozorili na nekatere omejitve, slabosti in ključne probleme, ki se s tem v zvezi pojavljajo:

- 1.) Pri podeljevanju polne koncesije, prenese lokalna skupnost na zasebnika za dobo trajanja koncesije praktično vse naloge, ne pa tudi zakonske obveznosti in odgovornosti (!) za ustrezno in v strokovnem in tehnološkem smislu brezprizivno izvajanje določene komunalne dejavnosti. Obveznost in odgovornost ostane v vsakem primeru lokalni skupnosti, koncesionar izvaja na njen račun le določena opravila in naloge, ki so za to potrebni.
- 2.) Bistvo polne koncesije je torej vnaprejšnje urejanje in sankcioniranje razmerij med dvema pogodbenima strankama, od katerih občino v prvi vrsti zanima zagotavljanje javnega interesa na dolgi rok, koncesionarja pa profit na vsa vložena sredstva. Iz teh razmerij, ki so v objektivnem smislu antagonistična, pa izhajajo tudi vsi ključni problemi.
- 3.) Lokalna skupnost bi morala imeti za izvajanje javnih zadev lokalnega pomena lastna sredstva. Ker jih nima in jih išče na trgu zasebnega kapitala, je postavljena že od vsega začetka v podrejen položaj. Vendar položaj občine tudi po preteku koncesijske pogodbe ne bo sam po sebi nič boljši. Amortizacijo in obresti za najeta posojila bo morala občina namreč odvajati koncesionarju. Tako ji bodo ostale po preteku koncesijske pogodbe izrabljena in dotrajana komunalna omrežja, objekti in naprave ter še vedno (enako) prazna občinska blagajna. S podelitvijo polne koncesije občina problema pomanjkljive komunalne opreme ne reši, ampak ga samo za 25 do 30 let odloži.
- 4.) 25 let štejejo v družboslovju kot dolgoročno obdobje, v katerem se praviloma spremenijo vsi produkcijski faktorji in njihova medsebojna razmerja. Teoretično je nemogoče pripraviti in skleniti tako pogodbo, kjer bi bile vse pričakovane spremembe že vnaprej perfekturne in sankcionirane.
- 5.) Koncesionar bo pri dogovorjeni ceni (legitimno) skrbel, da bodo obratovalni stroški čim manjši. Ko bo s tem v zvezi izkoristil vse možnosti glede večanja produktivnosti produkcijskih faktorjev, bo pričel iskati rezerve v zahtevanih standardih vzdrževanja gradbenega objekta in vgrajene strojne opreme.
- 6.) Lokalne skupnosti si z nekaterimi določili v koncesijskih aktih svoj podrejeni položaj še dodatno poslabšujejo. Tako lokalne skupnosti v nekaterih primerih v koncesijskem aktu že vnaprej priznajo koncesionarju pravico do dobička¹⁰ same pa pri tem prevzamejo odgovornost za ves riziko.¹¹

10 V 14. členu Odloka o oskrbi prebivalstva s plinom v Občini Radenci (UL RS, št. 2/1996) piše dobesedno: Koncesionar dobi povrnjena sredstva vložena v izgradnjo in upravljanje plinovodskega omrežja iz sredstev, ki se natekajo od cene za uporabo zemeljskega plina. Način in višina se podrobno določijo s koncesijsko pogodbo s tem, da cena plina vsebuje izdatke za nakup plina, stroške upravljanja ter premoženjska bremena, povrnitev vložene kapitala, dobička in davke.

11 V 23. členu Odloka o oskrbi prebivalstva s plinom v Občini Radenci (UL RS, št. 2/1996) piše dobesedno: Koncesionar je dolžan v okviru objektivnih zmožnosti opravljati koncesijo tudi ob nepredvidljivih okoliščinah, nastalih zaradi višje sile.

V primeru iz prejšnjega odstavka ima koncesionar pravico zahtevati od koncedenta povračilo stroškov, ki so nastali zaradi opravljanja koncesionirane gospodarske javne službe v nepredvidljivih okoliščinah.

Če želijo lokalne skupnosti naštetih probleme in slabosti pri podeljevanju polnih koncesij vnaprej vsaj nekoliko omiliti (popolnoma odpraviti jih namreč ni mogoče), potem bi moral postopek podeljevanja polne koncesije potekati v glavnem takole:

- 1.) Izdelava predinvesticijske študije z variantnimi rešitvami.
- 2.) Izbora najboljše variante in kalkulacija stroškov oskrbe na količinsko, oziroma ekvivalentno enoto.
- 3.) Preliminarna raziskava možnih izvajalcev, ki bi enako stopnjo in kvaliteto oskrbe zagotavljali vsaj z 10-15 % nižjimi stroški.
- 4.) Priprava koncesijskega akta.
- 5.) Javni razpis.
- 6.) Izbira najugodnejšega ponudnika in sklenitev paketa pogodb.¹²

4. Sklep

Komunalne dejavnosti služijo zadovoljevanju temeljnih materialnih potreb življenja in dela v naseljih, se zlasti urbanih. Njihov cilj je zadovoljevanje potreb, ne pa ustvarjanje dobička. Temeljno vprašanje torej ni kdo bo proizvajal, ampak predvsem kaj bo proizvajal, kako zanesljivo in kvalitetno, predvsem pa po kakšni ceni in kdo bo to plačal. Temeljno vprašanje torej ni privatizacija da ali ne, ampak je sedaj vprašanje katera organizacijska oblika najboljše, predvsem pa najbolj ekonomično zagotavlja izpolnitev zastavljenih javnih nalog na področju komunalnih dejavnosti.

Menimo, da so vprašanja ekonomičnosti izvajanja komunalnih dejavnosti ter njihove ustrezne organiziranosti na lokalnem, regionalnem in državnem nivoju tako pomembna, da zaslužijo podrobnejšo obravnavo na enem od naslednjih posvetovanj.

Naj na koncu še poudarimo, da v razvitem svetu privatizacija infrastrukturnih dejavnosti sploh ni več najbolj aktualna tema. V ZDA in v deželah Srednje Evrope je trenutno veliko bolj kot privatizacija, aktualno vprašanje o možnostih in načinih uvajanja podjetniškega načina mišljenja in dela v organe občinskih in mestnih uprav.

Literatura in viri

A.) Publikacije

- 1.) Kommunale Unternehmen - Fundamente starker Staedte in den neuen Laendern, Verband kommunaler Unternehmen (VKU), Heft 79, Koeln, 1993
- 2.) Privatisierung in der Ver- und Entsorgung, Zbirka člankov in razprav, GWK Ingenieure, Mannheim, 1993

¹² Medsebojna razmerja med koncedentom in koncesionarjem se pri podeljevanju polne koncesije v ZR Nemčiji običajno urejujejo s paketom petih pogodb, kjer vsaka zase podrobneje opredeljuje in sankcionira:

- najemanje in vračanje posojila za izgradnjo objektov in naprav (Betreibervertrag),
- zagotavljanje dogovorjenega standarda oskrbe, obratovanje in vzdrževanje sistema, stiki z javnostjo (Dienstleistungs -Pacht und Gestattungsvertrag),
- obveznosti zasebnega investitorja in izvajalca glede prevzema že zaposlenih delavcev (Personalgestehungsvertrag)
- način reševanja medsebojnih sporov preko posebnega sodišča (Schiedsvertrag)
- način poravnave medsebojnih obveznosti v primeru, da gre koncesionar v stečaj (Erbbaurechtsvertrag mit Heimfallklausel)

Vir: Erfahrungsbericht, 1993, str. 30-31 Spelthahn/Steger, 1992

- 3.) Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung -Erfahrungsbericht, Bundesumwelt Ministerium, Bonn, 1993
 - 4.) Puettnner G., Zur Rueckgewinung der Stadtwerke in den neuen Laendern, VKU, Heft 74, Koeln, 1991
 - 5.) Puettnner G., Zur Wahl der Privatrechtsform fuer kommunale Unternehmen und Einrichtungen, VKU, Heft 80, Koeln, 1993
 - 6.) Puettnner G., Rechtsform kommunaler Unternehmen, publicirano predavanje. z dne 14.10. 1994, VKU, Koeln, 1994
 - 7.) Spelthahn S./Steger U., Privatisierung der Abwasserbeseitigung -Ein internationaler Vergleich, Gabler Verlag, 1992
- B.) Viri in neobjavljena gradiva
- 1.) Odlok o koncesiji za čiščenje odpadnih voda, 1994, Občina Maribor, 9 strani
 - 2.) Odlok o oskrbi prebivalstva s plinom v Občini Radenci, 1996, Uradni list R Slovenije 2/96, str. 195-197
 - 3.) Poziv za ugotavljanje usposobljenosti za koncesijo za čiščenje odpadnih voda, 1994, Občina Maribor, 25 strani
 - 4.) Rakar A, 1995, Recenzija projekta ravnanja z odpadnimi vodami v Mariboru, 4 strani
 - 5.) Rakar A, 1995, Privatizacija komunalnih dejavnosti v ZR Nemčiji, 18 strani
 - 6.) Zakon o javnih gospodarskih službah, 1993, Uradni list R Slovenije, št. 32/93, str. 1741-1750
 - 7.) Zakon o varstvu okolja, 1993, Uradni list R Slovenije, št. 32/93, str. 1750-1769
- C.) Razgovori /po kronološkem zaporedju/
- 1.) Berliner Verkehrs-Betriebe, Berlin, 25. V. 1993
 - 2.) Senatsverwaltung fuer Verkehr und Betriebe, Berlin, 3.VI.1993
 - 3.) Berliner Stadtreinigungs-Betriebe, Berlin, 4. VI. 1993
 - 4.) Berliner Wasser-Betriebe, Berlin, 14 VI. 1994
 - 5.) Stadtwerke Muenchen, Muenchen, 23. VI. 1993
 - 6.) GWK Ingenieure, Mannheim, 9. VII. 1993
 - 7.) Amt fuer Abfallwirtschaft, Muenchen, 14. VII. 1993

Deregulacija i liberalizacija prometne djelatnosti i njihov utjecaj na organizaciju javnog putničkog prometa

Deregulation and liberalization in the field of transport and their impact on the organization of public transport

Vir: Rakar, Albin. Deregulacija i liberalizacija prometne djelatnosti i njihov utjecaj na organizaciju javnog putničkog prometa. *Suvremeni promet*, 1997, let. 17, št. 1/2, str. 267-273. [COBISS.SI-ID 396129]

I. Postavljanje problema

Riječima deregulacija i privatizacija infrastrukturnih djelatnosti, koje su zaokupljale političke i znanstvene krugove krajem osamdesetih godina, početkom devetdesetih priključila se i riječ liberalizacija, koja se inače (barem zasad) odnosi prvenstveno na prometne djelatnosti. Liberalizacija prometnih djelatnosti znači najkraće rečeno proširivanje tržišta uvođenjem kabotaže i ukidanjem nacionalnih monopola pojedinih vrsta prijevoznika. Drugim riječima, ako je privatizacija prometnih djelatnosti podrazumjevala uvođenje privatnih firmi i privatnog kapitala na područja, koja su do tada bila isključivo u domenu javnog sektora, onda njena liberalizacija znači slobodan nastup stranih prijevoznika na domaćem tržištu. Korijen i razlog je međutim u oba primjera isti, a to je realizovanje profita.

Ideolozi liberalizacije prometnih djelatnosti vide njezinu svrsishodnost u novim mogućnostima, koje prijevoznici ma nudi "prošireno trista milijunsko tržište". Pri tome (ne bez razloga) prećutkuju činjenicu, da je ulazak na tako prošireno tržište za prijevoznike samo prividno slobodan. Ograničenje slobodnom ulasku na tržište stvaraju de facto zahtjevani propisi, standardi i norme iz oblasti tehničke i ekološke ispravnosti vozila, stručne spreme i zdravstvene besprijekornosti vozača, njihovog radnog vremena, i sl. Čini se, da će posebice neke zemlje u razvoju uključivanje svojih prometnih djelatnosti u zajedničko europsko tržište skupo platiti, pogotovo ako pravovremeno ne poduzmu određene preventivne mere. Rečeno važi i za javni putnički promet.

U ovom se članku pokušava prikazati glavne zahtjeve, koje proizlaze iz teze o liberalizaciji prometnih djelatnosti te njihov utjecaj na razinu usluga, javni interes i socijalnu sigurnost zaposlenih u pojedinim granama putničkog prometa.

2. Osnovni principi i direktive prometne politike EU

Na području prometne politike EU doneseno je nebroj resolucija, direktiva, sporazuma i drugih sličnih dokumenata, a njihov osnovni cilj je objedinjenje transportnih tržišta i potrebna harmonizacija propisa država članica EU iz oblasti prometa i prometnih djelatnosti.

Osnovni ciljevi zajedničke prometne politike u EU jesu svakako:

- smanjivanje uloge države u oblasti prometnih djelatnosti na najmanju moguću mjeru,
- financijska neovisnost prijevoznika svih grana,
- slobodan pristup infrastrukturnoj mreži,
- slobodan pristup na tržište prijevoznika bez obzira na mesto registracije prijevoznika (uvođenje kabotaže),
- nediskriminacijske cijene prevoza i upotrebe prometne infrastrukture,
- ukidanje bilateralnih sporazuma i svih ograničenja u tranzitu robe i putnika.

Realizacija nabrojanih ciljeva će, uz zahtjeve za tehničku i ekološku ispravnost vozila, ograničenje radnog vremena vozača, potrebnu stručnu spremu vozača i sl. pogoditi u prvom redu prijevoznike roba u cestovnom prometu, dok će na području željezničkog prometa prouzrokovati najvjerojatnije strukturnu reformu postojećih poduzeća, u smislu razdvajanja djelatnosti prijevoza od djelatnosti održavanja željezničke infrastrukture. Prijevoza putnika dokumenti Europske unije ne obrađuju ni posebno ni odvojeno, a to samo znači, da slobodan pristup do infrastrukture (ceste, željeznice, morske i zračne luke) i kabotaža važi i za putnički promet.

Znači, uključivanjem zemalja u tranziciji u Europsku uniju neće biti više podjele putničkih linija na unutrašnje i međunarodne jer će biti sve jednako i unutrašnje i međunarodne, a isto važi i za prijevoznike.

Koliko će sadašnjih (lokalnih i nacionalnih) prijevoznika ispunjavati uslove za dobijanje licenci za prijevoze i u državama EU je već drugo pitanje, a odgovor moraju uz pravovremenu i odgovarajuću državnu regulativu tražiti u prvom redu prijevoznici sami.

3. Prikaz i analiza kompatibilnosti postojeće zakonodajne materije u Republici Sloveniji sa prometnom politikom EU

Ministarstvo prometa i veza (MPZ) je u R Sloveniji dosta rano uočilo, da treba uz približivanje Slovenije Europskoj uniji postepeno harmonizirati zakone i podzakonske predpise. Tako je Državni zbor (DZ) Republike Slovenije kao najviše zakonodajno tijelo na predlog Vlade i MPZ donio u periodu 1993 - 1997 nekoliko sistemsko značajnih zakona s područja cestnog i željezničkog prometa, a neki od njih iz oblasti pomorskog prometa, pripremljeni su i čekaju na redovnu proceduru.

U nastavku su prikazana bitna rešenja iz spomenutih sistemskih zakona.

Pomorski promet

1995 godine je Vlada RS predložila Državnom zboru redovnu proceduru dva zakona iz oblasti pomorskog prometa, i to:

- Pomorski zakonik
i
- Zakon o plovbi u unutrašnjim vodama.

A pripremljena je takođe:

- Uredba o koncesiji za održavanje i razvoj plovnih linija po moru te za održavanje luške infrastrukture i priobalnog zemljišta.

Spomenuti zakoni i uredba nastoje rešiti pitanje upravljanja i održavanja luške infrastrukture, obezbeđivanje sigurnosti u luci te upravljanje priobalnim zemljištem, koje bi trebalo dobiti status javnog dobra.

Time bi bili ispunjeni i osnovni zahtevi iz Regulative EU 4055/86.

Željeznički promet

Državni zbor R Slovenije je krajem 1993 godine donio zakon o željeznici /Originalni naslov vidi pod [10]/. Što se sadržaja i rešenja spomenutog zakona tiče, slobodno se može reći, da su europski orientisana, jer su u njemu ispunjene praktički sve osnove zahtjeve iz Direktive EU 91/440/EEC:

- uspostavljanje neovisnosti vodstvenih struktura pojedinih djelatnosti iz oblasti željezničkog prometa,
- razdvajanje knjigovodskih računa za prijevozne i infrastrukturne djelatnosti,
- poboljšanje finansijskog položaja pojedinih željezničkih poduzeća i na kraju
- garantovanje slobodnog pristupa do željezničke infrastrukture za države članice EU.

Zakon o željeznici posebno navodi djelatnosti, koje se izvode u javnom interesu, a te su:

- održavanje i razvoj željezničke infrastrukture,
- usluge iz oblasti željezničkog putničkog prometa,
- usluge iz oblasti željezničkog kombiniranog prometa,

i na kraju

- sigurnost željezničkog prometa i njegova institucionalna uredženost.

Način izvođenja nabrajanih djelatnosti određuje Vlada R Slovenije. Za djelatnosti iz oblasti željezničkog putničkog prometa i željezničkog kombiniranog prometa sklapa Vlada R Slovenije poseban ugovor sa javnim poduzećem Slovenske železnice, koji ima status dioničarske družbe, a Vlada može podeliti i koncesije za izvođenje tih delatnosti subjektima iz oblasti privatnog prava.

Djelatnosti iz oblasti željezničkog tovornog prometa proklamirane su kao čiste tržišne djelatnosti, pa se za njihovo izvođenje formiraju u okviru Slovenskih željeznica posebni profitni centri.

Cestovni promet

Krajem 1994 godine je Državni zbor R Slovenije donio zakon o prijevozima u cestovnom prometu [11], a u junu 1996 godine i dva podzakonska pretpisa [12,13], koji posebice opredeljuju kriterije za dobivanje potrebnih licenci za prijevoze u cestovnom prometu. Zakon između ostalog posebno opredeljuje i sankcionira javni prijevoz osoba u unutrašnjem i međunarodnom cestovnom prometu:

- 1.) Javni prijevoz osoba u cestovnom prometu izvodi se kao:
 - javni prijevoz u linijskom

ili

- javni prijevoz u prostom cestovnom prometu.

- 2.) Potrebe za javni prijevoz osoba u linijskom cestovnom prometu određuje godišnje Ministarstvo prometa i veza, i to na osnovi javnog raspisa:

- za linije međugradskog (regionalnog)

i

- za linije prigradskog javnog prijevoza.

- 3.) Javni gradski promet tretira se kao obavezna gospodarska javna služba prema odredbama Zakona o gospodarskim javnim službama. [14]

4.) Javni gradski promet je u pristojnosti opština ili gradskih opština.

5.) Javni prijevoz putnika u međunarodnom cestovnom prometu može se obavljati samo na osnovu dozvole Ministarstva prometa i veza.

U pravilnicima, koji su bili doneseni u junu 1996 godine [12, 13] tačnije su precizirani uslovi za dobivanje licenci za sve vrste prijevoza u cestovnom prometu. Tu su tačnije opredeljeni zahtjevi i uslovi, koje treba ispunjavati kandidati za dobivanje licenci u pogledu:

- vlasništva i broja vozila,
- starosti vozila,
- školske i stručne spreme vozača i odgovornih ljudi iz uprave transportnog poduzeća,
- znanja slovenačkog jezika

i na kraju u pogledu

- dovoljnog broja vlastitih parkirnih mesta, i mesta za održavanje vozila, koja ispunjavaju međunarodne tehničke standarde.

Razume se, da moraju nabrajane uslove ispunjavati i kandidati za dobivanje licenci za javni prijevoz osoba u javnom cestovnom prometu.

4. Deregulacija i liberalizacija te njihov uticaj na socijalnu sigurnost zaposlenih u prometu

Deregulacija znači, ako riječ pretvorimo u realan jezik finansijskih krugova, smanjivanje uloge države u pojedinim prometnim granama a time i smanjivanje subvencija za sve one linije (željezničke, autobusne, pomorske, zračne), koje nose gubitak. Logična posledica smanjivanja subvencija i drugih oblika državne pomoći jeste ukidanje tzv. "nerentabilnih linija" i na kraju većanje broje nezaposlenih. Tu su krutu realnost u R Sloveniji već osetili zaposleni na području željezničkog prometa. Broj zaposlenih je tu već pao od 12500 na 9500, a po nekim oujernijim scenarijima mogao bi se u sledećih 3-5 godina smanjiti na svega 7500. [15]

Sa problemom socialne sigurnosti bit će u sledećih pet godina suočeni i prijevoznici u autobusnom prometu, i to zbog (najverojatnijeg) neispunjavanja uslova za dobivanje licenci u pogledu starosti vozila i odgovarajućih parkirnih mesta.

Autobusni vozni park je v R Sloveniji prema (nezvaničnim) podacima MPZ-ja u pogledu starosti vozila izgledao na dan 20. 11. 1995 ovako:

Starost	Broj autobusa	%	Kumulativa
do 5 god.	632	25,4	0
5 - 10 god.	1239	49,7	25,4
10 - 12 god.	283	11,4	75,1
preko 12 god.	336	13,5	86,5
Ukupno	2.490	100,0	100,0

Prema odredbama člana 5 i 33 Pravilnika o uslovima za dobivanje licenci za prijevoze u cestnom prometu [12], potrebne uslove u pogledu starosti vozila ispunjava trenutno samo 632 autobusa za međunarodni i samo 1182 autobusa za prigrad-

ski i međugradski promet. Za međunarodni promet bi trebali do godine 2002 zamijeniti sve autobuse iz ovog kontingenta, dok bi za prigradski i međugradski promet ispunjavalo potreban uslov samo još 164 autobusa iz ovog kontingenta.

Na tom mestu valja, ne samo zbog ilustracije, navesti i činjenicu, da je u R Sloveniji bilo u 1992 godini svega 58 autobusnih prijevoznika, a od ovih 42 u međunarodnom prometu. Broj autobusnih prijevoznika je zbog procesa privatizacije porastao u 1996 godini na 307, a u međunarodnom prometu na 285. Indeksi porasta vidljivi su u slijedećoj tabeli:

Godina	Broj autobusnih prijevoznika		Indeks porasta	
	ukupno	za međunarodni promet	ukupno	za međunarodni promet
1992	58	42	100	100
1996	307	285	529	678

Vir: Podaci Ministarstva prometa i veza R Slovenije

Upeterostručenje broja autobusnih prijevoznika i zastarjelost voznog parka u tehničkom i ekonomskom pogledu sigurno su posledice procesa privatizacije početkom devetdesetih godina. Proširivanje tržišta bi za ovaj broj prijevoznika bilo svakako dobrodošlo, problem je samo u tome, da to prošireno tržište traži tehnički i ekološko neopozivan vozni park. U suprotnom ti prijevoznici ne samo da neće moći na europsko, nego će postepeno izgubiti i domaće tržište.

Situacija nije ni malo bolja ni na području prijevoznika robe, taj problem međutim nije predmet toga rada.

5. Deregulacija, privatizacija i liberalizacija prometa u odnosu na javni interes i javnu funkciju prometne djelatnosti

Promet, pogotovo putnički, ima pored ekonomske i svoju javnu i socialnu funkciju. Jedan od osnovnih ciljeva djelatnosti prometa i veza jeste, pored prijevoza putnika i robe, i povezivanje (u fizičnome smislu) različitih geografskih područja te povezivanje (u sociološkom smislu) različitih ljudi i socialnih grupa. Određeni stupanj mobilnosti i mogućnost komuniciranja sa ostalim svijetom jesu osnovne potrebe svakog pojedinca, isto kao i hrana i primeran stan. Za one pojedince, koji to sebi ne mogu sami, mora određeni stupanj pristupačnosti, mobilnosti ni komuniciranja obezbediti država ili lokalna zajednica. Đaci, studenti, starije osobe, invalidne osobe, građani koji žive na perifernim i nerazvijenim područjima, sigurno ne mogu, barem ne u okviru samo svojih mogućnosti, obezbediti sve potrebe iz naslova pristupačnosti, mobilnosti i komuniciranja. Za nabrajane ciljne grupe moraju dio djelatnosti iz oblasti prometa i veza obezbeđivati i financirati država i lokalne zajednice.

Procesi deregulacije, privatizacije i liberalizacije sigurno ne idu u pravcu pomoći tim grupama, nego sasvim suprotno. Tačnije rečeno: deregulacija, privatizacija i liberalizacija prometa s rukom u ruci ukidaju sve što nije rentabilno i što ne donosi željenog profita. A rezultati tih procesa, koji inače zvuče vrlo komercijalno jesu: ukidanje nerentabilnih linija za putnički promet, (željezničkih, autobusnih i pomorskih), substandardno održavanje regionalnih i lokalnih cesta te nepovezanost i na kraju potpuna izolacija perifernih i manje razvijenih područja.

Deregulacija i privatizacija putničkog prometa bile su početak tog rigidnog procesa, a liberalizacija će ga po svemu sudeći samo još na "europski način" nadgraditi.

Zaključak

Zemlje u tranziciji su bile u početku devetdesetih godina opterećene nametnutom dilemom: privatizacija prometa, da ili ne [6]. U vezi sa liberalizacijom prometa dilema nije ni nametnuta a još manje literarna, nego kruta i stvarna, a glasi zapravo: Europa da ili ne. A odgovor na to pitanje nije moguće tražiti samo u oblasti prometa i prometnih djelatnosti. Zemlje, koje su svojom strategijom odlučile, da idu u smjeri uključivanja u europske integracije i Europsku uniju, trebaju u svojim politikama na području putničkog prometa što prije:

- 1.) Opredeliti one djelatnosti, aktivnosti i usluge, koje se izvode u javnom interesu. Za njih će i u buduće (kao i dosad) brinuti država i lokalne zajednice.
- 2.) Opredeliti nacionalne prijevoznike na području putničkog prometa te ponovno odrediti njihov status u skladu sa evropskim standardima i normama.
- 3.) Harmonizirati kriterije za dobivanje licenci za prijevoze putnika (cestom, željeznicom, morem) sa europskim normama.
- 4.) Inventarizirati i valorizirati postojeću prometnu infrastrukturu (ceste, željezničke pruge, morske luke, rečne luke, zračne luke) te odrediti kriterije za naplaćivanje njihove upotrebe.

Ako države, koje pretendiraju na članstvo u EU, spomenute mere ne donesu pravovremeno ili ih uopće ne donesu, onda će njihove prijevoznike malo putem konkurencije malo putem tzv. "udruživanja na osnovi kapitalskih ulaganja" zdecimirati veliki sistemi iz razvijenog dela Srednje i Zapadne Europe. Rečeno važi za sve vrste prijevoza, ne samo za prevoz roba. A konačni izhod tih neokolonialnih procesa mogao bi biti i ta, da zemlje u tranziciji pružaju razvijenoj Europi na području prometa samo svoj geografski položaj i svoju prometnu infrastrukturu, a da za uzvrat dobiju samo rapidno pogoršanje životne okoline i uslova života uopće.

Literatura

- 1.) M. Lipičnik, Izhodišča prometne politike Republike Slovenije - Poročilo za področje letalskega prometa, Univerza v Mariboru - Fakulteta za gradbeništvo, Maribor, 1996, 42 strani
- 2.) M. Lipičnik, et al, Vrednotenje prometne infrastrukture v Republiki Sloveniji, Univerza v Mariboru - Fakulteta za gradbeništvo, Maribor, 1996, 123 strani
- 3.) Ministrstvo za promet in zveze Republike Slovenije, Poročilo in usmeritve 1992 - 1996, Ljubljana, 1996, 44 strani.
- 4.) Ministrstvo za promet in zveze R Slovenije, Prometna politika Republike Slovenije, Verzija 2.1, oktober 1996, 87. strani + Priloge
- 5.) M. Počuča, et al, Izhodišča pomorske politike Republike Slovenije - Priloga, Fakulteta za pomorstvo in promet, Portorož, 1996, 79 strani
- 6.) A. Rakar, Privatizacija i deregulacija javnog gradskog prometa, Suvremeni promet, Zagreb, Vol. 14 Br. 3, 1994, str. 87-89
- 7.) M. Simončič, Zunanjeekonomska strategija Slovenije - Transport, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana, 1995, 22 strani, nevezano

8.) P. White, Public Transport, Third Edition, UCL Press, 1994

Zakoni, uredbe, pravilniki, sporazumi

9.) Agreement between the European Economic Community and the Republic of Slovenia in the Field of Transport, Uradni list R Slovenije (UL RS br. 14/1993)

10.) Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter organizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske železnice (UL RS, br. 71/1993)

11.) Zakon o prevozih v cestnem prometu (UL RS, br. 72/1994)

12.) Pravilnik o pogojih za pridobitev licence za prevoze v cestnem prometu (UL RS, br. 33/1996)

13.) Pravilnik o minimalnih tehničnih in drugih pogojih za parkišča in mesta za vzdrževanje vozil (UL RS, br. 33/1996)

14.) Zakon o javnih gospodarskih službah (UL RS, br. 32/1993)

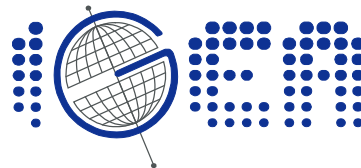
15.) Sanacijski program Slovenskih železnic, Poročevalec Državnega zbora R Slovenije, br. 24 i 24/I, 1993

Izdajo jubilejne monografije so omogočili:



GEODETSKI INŠTITUT SLOVENIJE

- Geodetski referenčni sistem, SIGNAL
- Prostorski podatki, statistike in analize
- Nepremičninske evidence in upravljanje z nepremičninami
- Daljinsko zaznavanje, fotogrametrija in lasersko skeniranje
- Hidrografija
- Kartografija
- Razvoj kazalnikov in večrazsežna vizualizacija



IGEA, Svetovanje in storitve s področja nepremičnin, infrastrukture in prostora, d.o.o.



K3 KERN, podjetje za promet z nepremičninami, gradbeni inženiring in trgovina d.o.o.



KOMUNALA Komunalno podjetje Nova Gorica d.d.



KOMUNALNO
PODJETJE
ORMOŽ d.o.o.

KOMUNALO PODJETJE ORMOŽ d.o.o.



GOSPODARSKO INTERESNO ZDRUŽENJE
GEODETSKIH IZVAJALCEV



LOŠKA KOMUNALA, oskrba z vodo in plinom d.d.
Škofja Loka



Topos d.o.o., Kočevarjeva ulica 1, Novo mesto

TOPOS, Tržne analize, oblikovanje, projektiranje, okoljevarstvene študije, svetovanje d.o.o.

