

Učinkovita raba virov financiranja komunalne infrastrukture za trajnostni razvoj lokalnih skupnosti

mag. Zdenka Radek, zdenka.radek@net.doba.si

IZVLEČEK

Raziskav v tem prispevku smo se lotili z zornega kota problemov in odprtih vprašanj na področju virov financiranja v komunalno infrastrukturo. Pri vlaganju v komunalno infrastrukturo so posamezne lokalne skupnosti v Sloveniji že več let v slepi ulici. Tako so politični interesi tisti, ki prevladajo, ko je potrebno sprejeti odločitve o cenah storitev gospodarskih javnih služb, ki predstavljajo pomemben vir financiranja v komunalno infrastrukturo. Uporabniki teh storitev bi morali v vseh letih plačevati dejanske oziroma upravičene stroške izvajanja. Če jih ne, bodo prihodnje generacije tiste, ki bodo nosile bremena teh stroškov. V začetnem delu je prispevek namenjen raziskovanju teoretičnih osnov pri iskanju virov financiranja v komunalno infrastrukturo, drugi del pa predstavlja aplikacijo na konkretnem primeru komunalnega podjetja, ki svojo dejavnost gospodarske javne službe odvajanja opravlja v različnih lokalnih skupnostih, pri čemer se pojavlja problem, ali bo (ne)sprejetje politične odločitve o ceni omrežnine v posameznih lokalnih skupnostih prispevalo k (ne)pridobivanju pomembnega vira financiranja v komunalno infrastrukturo in kakšne bodo posledice te odločitve. Ena izmed možnih rešitev je porazdelitev odgovornosti in pristojnosti med lokalno skupnostjo in komunalnim podjetjem. To pomeni, da bi morale biti lokalne skupnosti odgovorne za naložbe v komunalno infrastrukturo in odgovorne tudi za odločitve o cenah storitev javnih služb, kamor sodi tudi omrežnina. Ustrezen model pridobivanja in učinkovite rabe virov financiranja komunalne infrastrukture bo prispeval k trajnostnemu razvoju lokalnih skupnosti, ter bo uporaben v praksi pomenil pomembne prihranke pri vlaganju v komunalno infrastrukturo. Ključne besede: omrežnina, viri financiranja, komunalno podjetje

ABSTRACT

The research in this paper has been undertaken from the viewpoint of problems and unresolved issues in the field of sources of financing urban infrastructure. As regards investments into urban infrastructure, individual local communities in Slovenia have been wandering about up a blind alley for years. Political interests are those that prevail once decisions have to be made on the price of public utility services, which represent an important source of financing urban infrastructure. Throughout the years, users of these services should pay the actual or justifiable costs of implementation. If they do not, future generations will bear the burden of these costs. The initial part of the paper explores the theoretical bases when searching for sources of financing urban infrastructure, while the second part presents the application utilising a concrete example of a public utility company, which implements its activity as a public utility company for the discharge and treatment of urban wastewater and rainwater in different local communities. It faces the problem whether the adoption (or failure thereof) of a political decision on the price of network charges in individual local communities will contribute to (non-) acquiring an important source of financing urban infrastructure and the consequences of this decision. One of the possible solutions is the

distribution of responsibilities and authorities between the local community and the public utility company. This means that local communities should be responsible for investments into urban infrastructure and also responsible for determining the price of public utility services, including network charges. Appropriate model extraction and efficient use of sources of financing municipal infrastructure will contribute to the sustainable development of local communities, and will be useful in practice mean significant savings when investing in municipal infrastructure. Keywords: network charges, sources of financing, public utility company

1 Uvod

V literaturi avtorjev v Sloveniji (Eržen, 2014; Lukman, 2009; Jankovič, 2015) v Evropi in tudi v svetu (Adams, 2006; Blewitt, 2008; Baker, 2006) najdemo raziskave, ki se nanašajo na področje trajnostnega razvoja, saj je tematika aktualna. Manj pa je raziskav na področju financiranja infrastrukture, ki omogoča trajnostni razvoj lokalnih skupnosti.

Četudi gre za popularnost pojma trajnostni razvoj, ki v bistvu le nadomešča do izpred nekaj desetletij pogosto uporabljen pojem gospodarskega in družbenega razvoja, pa Evropska komisija definira trajnostni razvoj kot »razvoj, ki zadostuje današnjim potrebam, ne da bi pri tem ogrožal možnosti prihodnjih generacij, da bi zadostile svojim lastnim potrebam – z drugimi besedami boljša kvaliteta življenja za vsakogar, sedaj in za generacije, ki prihajajo« (European Portal on sustainable development, Baker, 2006).

Tudi Sharachchandra (1991, v Jankovič, 2015) meni, da pojem trajnostnega razvoja predstavlja le frazo, ki ji manjka celo dejanska vsebina v interpretaciji. Je pa izraz zelo popularen in se zaradi vsečnosti uporablja pri različnih pojmi.

Če pogledamo trajnostni razvoj z ožjega vidika, z vidika razvoja komunalne infrastrukture, vidimo, da bi pomenil poleg načrtovanja tudi gradnjo, vzdrževanje, obnovo in nadgrajevanje posameznih delov komunalne infrastrukture, spremljanje trendov v delovanju sistemov ter skrb za dolgoročno uporabnost komunalne infrastrukture s stroškovnega in energetskega vidika (Kočar, 2011).

Od lokalnih oblasti pa je odvisno uresničevanje koncepta trajnostnega razvoja. Lokalna oblast je namreč tista, ki ima največjo vlogo zaradi poznavanja lokalnega okolja in prisotnosti v tem okolju. (Baker, 2006). Da so lokalne oblasti pomembne pri uresničevanju trajnostnega razvoja, vidi tudi Kos (2014), saj se upoštevajo lokalne posebnosti okolja, poleg tega pa operativni programi trajnostnega razvoja omogočajo sodelovanje med različnimi strokami in s tem združevanje različnih informacij.

Tudi Wright (2004) meni, da je vloga lokalne skupnosti zelo pomembna za dosego trajnostnega razvoja. Lastne trajnostne cilje je treba oblikovati tako, da so usmerjeni v specifične naloge ali potrebe lokalne skupnosti, pri čemer se morajo na gospodarskem, socialnem in okoljskem razvojnem področju vključiti vsi akterji od javne uprave, gospodarstva, negospodarstva in prebivalcev, saj le tako prinašajo koristi tako lokalni skupnosti kot tudi prebivalcem.

V Sloveniji pa je še posebej izpostavljeno vprašanje, kako kreirati ustrezen model pridobivanja in učinkovite rabe virov financiranja komunalne infrastrukture, ki bo omogočal trajnostni razvoj lokalnih skupnosti.

2 Metodologija

V praksi se pogosto pojavlja problem v zvezi s prelaganjem obveznosti pridobivanja ustreznih virov financiranja komunalne infrastrukture iz države na občine in izvajalce gospodarskih javnih služb. Hkrati pa se namensko zbrana sredstva za komunalno infrastrukturo ne porabljajo za namene naložb v komunalno infrastrukturo, ampak se pogosto nenamensko porabijo za reševanje tekoče plačilne sposobnosti lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti iščejo rešitve in prelagajo odgovornosti na občinske svete, izvajalce gospodarskih javnih služb in uporabnike storitev. Vendar je to le prelaganje odgovornosti iz enega na drugega, dolgoročno pa vodi v nenadzorovane situacije. Vse to se kaže v ekonomskem položaju izvajalcev gospodarskih javnih služb ter njihovi zaskrbljenosti za stanje komunalne infrastrukture in trajnostni razvoj lokalnih skupnosti.

Za raziskavo smo uporabili metodo analize, abstrakcije in sinteze, induktivno in deduktivno metodo ter metodo deskripcije, katero smo uporabljali pri opisovanju dejstev, na katerih je slonela raziskava.

Cilj raziskave je bil preveriti ustreznost odločitev o obsegu vlaganj v komunalno infrastrukturo, ki je pogoj za izvajanje posameznih gospodarskih javnih služb in trajnostni razvoj lokalnih skupnosti, in razviti model financiranja naložb v komunalno infrastrukturo za trajnostni razvoj lokalnih skupnosti. To smo dosegli s testom vpliva cene omrežnine na zagotavljanje virov financiranja naložb v komunalno infrastrukturo.

Raziskava je bila omejena na podatke izvajalca gospodarske javne službe, ki opravlja gospodarsko javno službo odvajanja v desetih lokalnih skupnostih za leto 2014. Menimo, da je bil vzorec primerno velik, da lahko izraža stanje in razmere tudi na širšem področju. Seveda pa se lahko zaradi nadaljnjih raziskav vzorec ustrezno razširi na ostale izvajalce gospodarskih javnih služb in ostale lokalne skupnosti.

3 Raziskava

Pri obravnavi virov financiranja naložb v komunalno infrastrukturo se srečamo z obnovitvenimi in razširitvenimi naložbami v komunalno infrastrukturo. Oboje je vsebinsko razumljivo, v praksi pa težje določljivo. Težko je razmejiti, kolikšen del vrednosti neke naložbe predstavlja nadomeščanje obstoječih kapacitet, in kolikšen del vrednosti neke naložbe predstavlja razširitev kapacitet infrastrukturnega omrežja in s tem tudi trajnostni razvoj lokalne skupnosti.

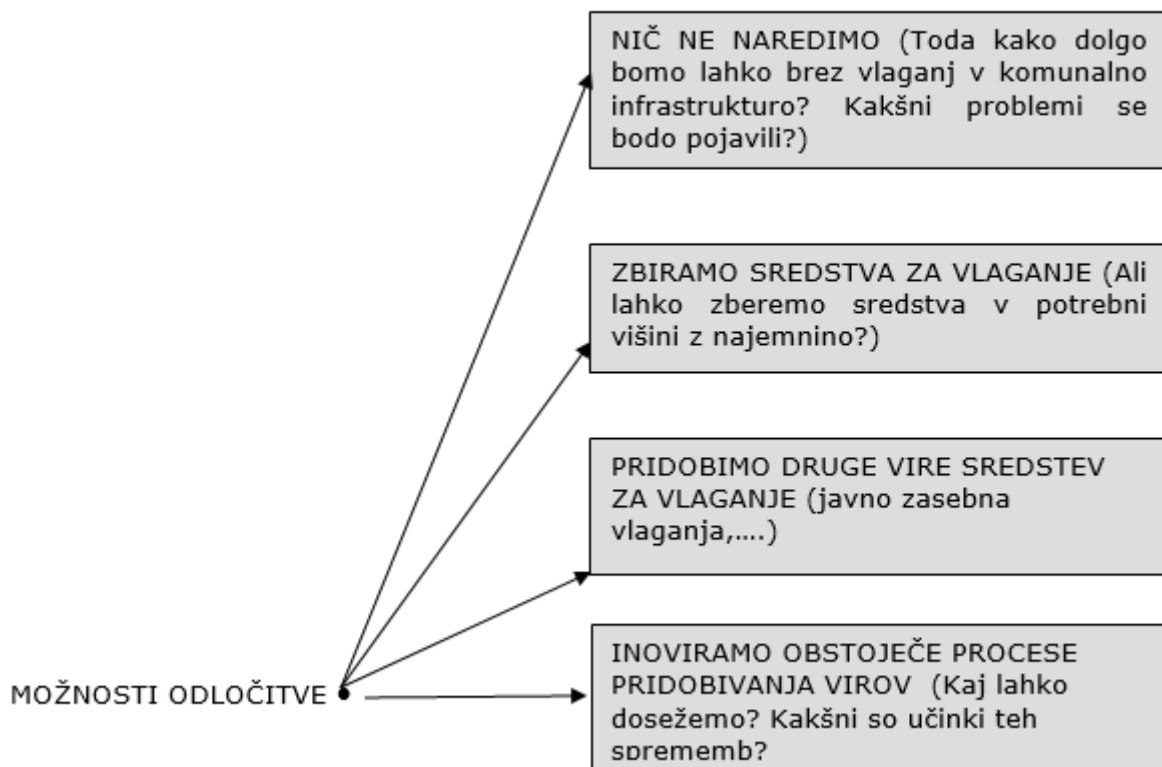
Sredstva za financiranje naložb v komunalno infrastrukturo zagotavljajo lokalne skupnosti tudi z zaračunavanjem najemnine za najeto infrastrukturo, s katero komunalna podjetja opravljajo storitve gospodarskih javnih služb. Lokalne skupnosti komunalnim podjetjem zaračunavajo najemnino v višini obračunane amortizacije. Te stroške komunalna podjetja skupaj s stroški zavarovanja infrastrukture, stroški odškodnin za služnost in povzročeno škodo v povezavi z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture ter skupaj z odhodki financiranja, ki so povezani z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture vračunajo v ceno omrežnine in jo zaračunajo uporabnikom storitev gospodarske javne službe. Omrežnina je torej del cene storitve, s katero komunalno podjetje krije stroške najemnine za uporabo javne infrastrukture.

Najemnina je določena najmanj v višini amortizacije infrastrukture, ki jo komunalno podjetje potrebuje za izvajanje posamezne gospodarske javne službe (Uredba, 3.člen).

Vendar pa v obstoječi zakonodaji ni nikjer opredeljeno, za katere namene se najemnina za komunalno infrastrukturo uporabi. To pomeni, da se lahko uporabi tudi za investicije v katerakoli osnovna sredstva občine in ne samo v komunalno infrastrukturo. Zakon pa daje občinam možnost, da v odloku same opredelijo namenskost prihodkov (ZJF-UPB, 43. člen).

Možnosti odločitev financiranja naložb v komunalno infrastrukturo in trajnostni razvoj lokalnih skupnosti so prikazane na naslednji sliki:

SLIKA 1: Možnosti odločitev financiranja naložb



Vir: lasten

Dosedanje raziskave nakazujejo (kar je razvidno iz tabele 1), da so stroški omrežnine v 10 lokalnih skupnostih sestavljeni iz stroška obračunane amortizacije infrastrukture javne službe, v konkretnem primeru infrastrukture odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode in stroškov zavarovanja te infrastrukture.

V tabeli 2 je prikazana obračunska cena omrežnine, ki je izračunana v skladu z metodologijo (Uredba, 2012) iz podatka o višini obračunane amortizacije in števila vodovodnih priključkov, korigiranih s faktorjem omrežnine. Le to bi moral izvajalec javne službe odvajanja zaračunati uporabnikom kanalizacijskega omrežja. Ker pa je sprejemanje cen v pristojnosti lokalnih skupnosti, je potrebno tako izračunano ceno omrežnine potrditi še na občinskih svetih lokalnih skupnosti, da jo je mogoč tudi uveljaviti. Iz tabele je razvidno, da od 10 lokalnih skupnosti tri lokalne skupnosti (1, 2 in 4) niso potrdile cene na občinskih svetih, zato jih komunalno podjetje tudi ne more zaračunati uporabnikom infrastrukturnega omrežja, v dveh

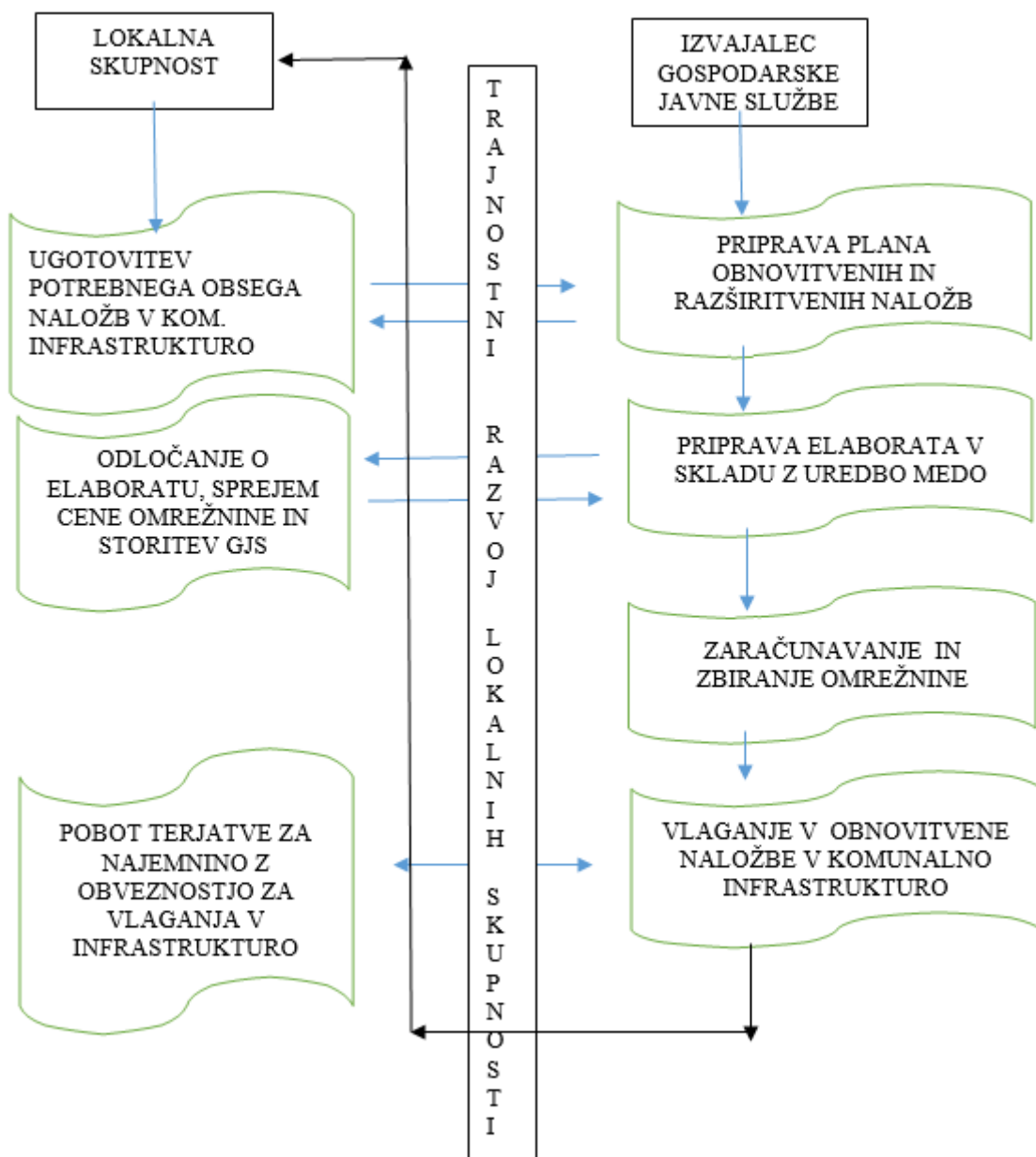
lokalnih skupnostih (3 in 6) pa so cene potrdili, vendar lokalne skupnosti ceno v celoti ali delno subvencionirajo iz občinskega proračuna.

Iz analize podatkov v tabeli 3 je razvidno, da se s prejetimi subvencijami pokriva celotna (v lokalni skupnosti 3 in 6) ali delna (v lokalni skupnosti 8) razlika med premalo zbranimi sredstvi iz omrežnine in zaračunano najemnino. V nasprotnem primeru bi komunalno podjetje praviloma izkazovalo izgubo, če te razlike ne bi pokrivalo iz tržnih dejavnosti.

Bolj problematično je dejstvo, da pa so lokalne skupnosti (1, 2 in 4) iz tega naslova zaradi nepotrjene cene omrežnine na občinskih svetih in ker omrežnina ni bila zaračunana uporabnikom kanalizacijskega infrastrukturnega omrežja, samo v letu 2014 izgubile pomemben vir financiranja naložb v komunalno infrastrukturo, ki bi se lahko uporabil za razširitev in obnovo kanalizacijskega sistema v skupni višini cca. 1,7 mio €. Kolikšen je primanjkljaj tega pomembnega vira financiranja naložb v komunalno infrastrukturo po posameznih lokalnih skupnostih je prikazan v tabeli 3. In če ob tem dodamo še dejstvo, da je bila situacija podobna tudi v letih pred 2014 in v letu 2015, stanje pa se tudi v letu 2016 do sedaj ni spremenilo, potem so podatki lahko zaskrbljujoči.

Analiza najpomembnejših modelov financiranja naložb v komunalno infrastrukturo je pokazala, da je za oblikovanje modela, ki bi lokalnim skupnostim omogočil, da odpravijo težave s financiranjem naložb v komunalno infrastrukturo, primeren model, ki omogoča, da komunalna podjetja kot vir financiranja naložb uporabijo sredstva, ki bi jih zbrala z omrežnino.

Slika 2: Predlog modela financiranja naložb v komunalno infrastrukturo



Vir: lasten (2016)

Tabela 1: Stroški omrežnine v letu 2014

	Postavka	Skupno izvajalec (€)	Ločeno po občinah					
			Občina	Občina	Občina	Občina	Občina	Občina
			1	2	3	4	5	6
			v €			v €		
I.	STROŠKI OMREŽNINE		1829588	136490	122964	49160	58973	9458
1.	Stroški amortizacije ali najema OS in naprav, ki so javna infrastruktura	1.999.522	1590946	118687	106925	42748	51281	8224
2.	Stroški zavarovanja infrastrukture javne službe	298.928	238642	17803	16039	6412	7692	1234
3.	Stroški odškodnin za infrastrukturo	0	0	0	0	0	0	0
4.	Odhodki financiranja (obresti in drugi stroški) povezani z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove javne infrastrukture	0	0	0	0	0	0	0

Vir: interni podatki komunalnega podjetja

Tabela 2: Obračunska, potrjena in zaračunana cena omrežnine v letu 2014

Skupaj izvajalec	Občina					
	1	2	3	4	5	6
CENA JAVNE INFRASTRUKTURE - OMREŽNINA						
Obračunska cena omrežnine [€/faktor/mesec]	5,2853	6,1152	28,6228	4,3032	4,6058	2,8148
Potrjena cena omrežnine [€/faktor/mesec]	0,0000	0,0000	19,9785	0,0000	3,0506	2,5000
Zaračunana cena omrežnine [€/faktor/mesec]	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	3,0506	0,0000

Vir: interni podatki komunalnega podjetja

Tabela 3: Pregled pokrivanja najemnine v letu 2014

	Postavka	Skupno izvajalec (€)	Ločeno po občinah					O
			Občina	Občina	Občina	Občina	Občina	
			1	2	3	4	5	
			v €					
	PREGLED POKRIVANJA NAJEMNINE							
1.	Obračunana amortizacija infrastrukture	1.999.522	1.590.946	118.687	106.925	42.748	51.281	
2.	Zaračunana najemnina	257.246	0	0	106.925	0	58.973	
3.	Subvencija najemnine	125.651	0	0	106.925	0	0	
4.	% pokritja zaračunane najemnine s subvencijo	49	0	0	100	0	0	
5.	Primanjkljaj vira financiranja naložb	-1.742.276	-1.590.946	-118.687	0	-42.748	7.692	

Vir: lastni izračun

4. Razprava

Prvi problem, na katerega smo naleteli, je izbor virov financiranja. Pri izboru virov financiranja v komunalno infrastrukturo in s tem v trajnostni razvoj lokalnih skupnosti ne gre za prave ali neprave vire, temveč za izbor ustreznih virov financiranja v določenem prostoru, času in pogojih. V praksi ne moremo ločeno obravnavati vsakega od virov financiranja, ker se mešajo v medsebojnih kombinacijah.

Ne glede na to, ali gre za obnovitvene ali razširitvene naložbe v komunalno infrastrukturo in s tem v trajnostni razvoj lokalne skupnosti, pa prihaja do časovne neenakosti pri zbiranju in zagotavljanju sredstev in porabi oziroma vlaganju sredstev. Amortizacija se obračunava časovno enakomerno, potrebe po naložbah pa se pojavljajo občasno. Zato prihaja med zbiranjem in porabo amortizacijskih sredstev do večjih časovnih razlik, ki pa na dolgi rok težijo k izenačevanju. Praktično imamo v nekem obdobju lahko precej neporabljene amortizacije, v drugem pa si moramo sredstva za financiranje nadomestitvenih naložb izposojati.

Drugi problem, ki smo ga zaznali poleg nenatančne definicija obnovitvenih in razširitvenih naložb, je napačen pristop tako pri pripravi kot tudi sprejemu odločitve o najemnini kot viru financiranja. Vir financiranja obnovitvenih naložb v komunalno infrastrukturo in s tem v trajnostni razvoj lokalne skupnosti je, kot že prej omenjeno, tudi najemnina, ki predstavlja obračunano amortizacijo komunalne infrastrukture, dane v najem komunalnemu podjetju, ki z najeto komunalno infrastrukturo opravlja storitve obveznih občinskih gospodarskih javnih služb. Vir financiranja razširitvenih naložb v komunalno infrastrukturo pa so proračunski ali drugi viri.

Razloge za uspešno oziroma neuspešno pridobivanje virov financiranja naložb v komunalno infrastrukturo gre pripisati tudi specifičnosti izvajalca gospodarske javne službe in specifičnost lokalnih skupnosti, v katerih izvajalci gospodarskih javnih služb delujejo.

Oblikovanje in različnost cene omrežnine po posameznih lokalnih skupnostih je v svojem izhodišču vsebinsko utemeljena, kaže pa na lokalni značaj te dejavnosti in na potrebo po tesni povezanosti med lokalnimi skupnostmi in izvajalci gospodarskih javnih služb.

Zasnovani model predstavlja način financiranja naložb v komunalno infrastrukturo, seveda ob pogoju, da izvajalci gospodarskih javnih služb in lokalne skupnosti medsebojno sodelujejo. Pri tem ni pomembno, ali gre za obnovitvene ali razširitvene naložbe. Lokalne skupnosti bi tako zbrana sredstva iz najemnin uporabila za obnavljanje komunalne infrastrukture. Občinski sveti bi ob sprejemanju odločitev o naložbah v komunalno infrastrukturo hkrati tudi odločali o spremembi cen, ki bodo posledica njihovih odločitev.

Komunalna podjetja bi v svojem imenu in za račun lokalne skupnosti tudi financirala vlaganja v komunalno infrastrukturo. Pri tem bi uporabila kot vir financiranja sredstva, ki bi jih zbrala z omrežnino. Obveznosti do lokalne skupnosti iz najemnine bi pobotala s terjatvijo za vlaganja v komunalno infrastrukturo. Namen porabe sredstev pa bi bilo možno spremljati tudi ob podpori informacijskega sistema v lokalnih skupnostih.

Izvajanje modela lahko ogrozijo tveganja, ki se kažejo v tem, da za zagotovitev namenske porabe najemnine ni predpisa, ki bi zahteval, da bi se najemnina uporabila kot vir financiranja izključno tiste infrastrukture, za katero je bila pobrana. Prav tako pa ni predpisa, ki bi zahteval, da se istočasno s sprejemanjem odločitev o naložbah v komunalno infrastrukturo na občinskih svetih sprejmejo tudi odločitve o spremembah cen.

5. Sklep

Raziskava je potrdila naša razmišljanja o neučinkoviti rabi virov financiranja komunalne infrastrukture, ki je pogoj za izvajanje posameznih gospodarskih javnih služb in trajnostni razvoj lokalnih skupnosti. Vendar odločanje o tem ni v pristojnosti izvajalcev gospodarskih javnih služb. Zato izvajalci gospodarskih javnih služb tudi ne morejo prevzeti celotne odgovornosti za učinkovito izvajanje gospodarskih javnih služb. Del odgovornosti morajo prevzeti občinski sveti, ki odločajo, katere naložbe se bodo izvajale in kakšen bo njihov obseg, odločajo pa tudi o virih financiranja naložb v komunalno infrastrukturo ter o cenah storitev javnih služb. Torej oviro za trajnostni razvoj lokalnih skupnosti predstavljajo politične odločitve, s pomočjo katerih se probava občasno izrabljati izvajalce gospodarskih javnih služb, zato da bi se preko njih reševali tudi drugi problemi lokalnih skupnosti, predvsem socialni.

Rezultati raziskave in izdelan model bodo lokalnim skupnostim v pomoč pri reševanju problematike pridobivanja virov financiranja naložb v komunalno infrastrukturo in hkrati tudi izhodišče za nadaljnje raziskave.

6 Seznam literature in virov

1. Adams, W.M. The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century. Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 29-31 January 2006. http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_future_of_sustainability.pdf [dostop 8.junij 2016]
2. Baker, Susan. (2006). Sustainable Development. London: Routledge
3. Blewitt, John (2008). Understanding sustainable development. Eathscan. London, 2008.

4. European Portal on sustainable development.
<http://ec.europa.eu/environment/eussd/index.htm> [dostop 3.april 2016]
5. Interni podatki komunalnega podjetja. 2016.
6. Jankovič, Patricija. (2015). Javno zasebni model financiranja inovacij za trajnostni razvoj pametnih občin. Doktorska disertacija. Kranj, 2015. Fakulteta za državne in evropske študije
7. Eržen, Ivan. (2014). Izzivi v povezavi s trajnostnim razvojem in varstvom okolja v Sloveniji. Zbornik problemske konference komunalnega gospodarstva. Rogaška Slatina, september 2014
8. Kos, Drago. (2004). Tri ravni trajnostnega razvoja. Teorija in praksa 41, (1-2).
9. Kočar, Boštjan. (2011). Trajnostni razvoj in integracija učinkovitih rešitev vodooskrbnih sistemov s cilji dolgoročno optimirane in vzdržne infrastrukture kot podpora nacionalnemu gospodarstvu. Zbornik problemske konference komunalnega gospodarstva. Terme Olimia, Podčetrtek, september 2011
10. Lukman, Rebeka. (2009). Trajnostni razvoj v visokem šolstvu: Učinkovita in okoljsko odgovorna univerza. Doktorska disertacija. Maribor, 2009, Univerza v Mariboru
11. Sharachchandra, M.L. (1991). Sustainable development: A critical review.
12. Wright, S.T.A. (2004). The Evolution of sustainability Declarations in higher Education. V: Corcoran, P.B. in Wals, A.E.J. (eds.). Higher Education and the Challenge of Sustainability. Problematics, Promise, and Practise. KluwerAcademic Publishers, Dordrecht.
13. Uredba o metodologiji za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb s področja varstva okolja, Uradni list RS, št. 87/12 in 109/12
14. Zakon o javnih financah (ZJF), Uradni list RS, št. 11/11 – UPB, 14/13 – popr. in 101/13