RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Revizijsko poročilo

Smotrnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb

Ljubljana, avgust 2011

RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Revidiranka in cilj revizije

Cilj revizije **je bil izrek mnenja o smotrnosti ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: GJS) v obdobju od 1. 1. 2009 do 30. 6. 2010.**

Revidiranka:

- Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlade RS)

Oceno učinkovitosti ravnanja Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS smo oblikovali na podlagi odgovorov na podvprašanji:

a) ali je Vlada RS pripravila celovito strategijo upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo, ki omogoča ustrezno ureditev razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS ter

b) ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS.

Obseg (omejitev) revizije

Učinkovitost ravnanja Vlade RS pri vzpostavljanju pogojev za urejanje razmerij pri infrastrukturi smo ocenjevali za GJS, za opravljanje katerih je infrastruktura bistvenega pomena:

- ***GJS vzdrževanje javnih cest po Zakonu o javnih cestah (v nadaljevanju: ZJC);***
- ***GJS vzdrževanje javne železniške infrastrukture in vodenje železniškega prometa na njej po Zakonu o železniškem prometu (v nadaljevanju: ZZelP);***
- ***GJS dejavnost sistemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije (v nadaljevanju: GJS SOPO) in GJS dejavnost sistemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije (v nadaljevanju: GJS SODO) po Energetskem zakonu (v nadaljevanju: EZ) ter***
- ***GJS varstva okolja, kot so: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov; odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov po Zakonu o varstvu okolja (v nadaljevanju: ZVO-1).***

Strategija upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo (1/3)

Strategijo ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS, je Vlada RS obravnavala v okviru Slovenske izhodne strategije in sicer glede:

- **ureditve razmerij z DARS**
- **poenostavitve upravljanja z infrastrukturo gospodarskih javnih služb**

V **obeh primerih** je Vlada predvidela, da se **že izgrajena infrastruktura za izvajanje GJS prenese v last izvajalcem GJS** oziroma javnim podjetjem.

Ne glede na podelitev stavbne pravice pri avtocestah DARS z ZDARS-1 in obveznost DARS, da odplača posojila, opozarjamo na uveljavitev kriterija Eurostata, po katerem se v javni dolg države štejejo vsi projekti javno-zasebnih partnerstev, kjer poroštva države presegajo več kot 50% vrednosti projekta. Ker poroštva države pri DARS presegajo 50% vrednosti investicije, **Republika Slovenija ohranja tveganja vključitve dolga za avtoceste v javni dolg, čeprav je bil glavni argument za uvedbo novih razmerij ravno v odpravi tega tveganja.** Taka ureditev je zato kratkoročnega značaja, poleg tega pa **ne zagotavlja dodatnih sredstev za izvajanje dejavnosti**, temveč se **Republika Slovenija zgolj odreka koncesijski dajatvi, ki je vir za poplačilo posojil.**

Strategija upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo (2/3)

Poenostavitev upravljanja z infrastrukturo GJS – SIS:

"V skladu s priporočili OECD o poenostavitvi pravno-organizacijskih oblik, ki jih uporablja javni sektor, da naj tam, kjer je mogoče, uporablja pravno organizacijske oblike zasebnega sektorja, bo potrebno organiziranost javnih podjetij, ustanovljenih po Zakonu o gospodarskih javnih službah, in upravljanje javne infrastrukture namenjene njihovi dejavnosti postopoma uskladiti z organiziranostjo podjetij po Zakonu o gospodarskih družbah. Občinam se mora omogočiti, da komunalno infrastrukturo kot kapitalski vložek prenesejo na sedanja javna podjetja v njihovi lasti in s tem poenostavijo sistem vzdrževanja in investicij v infrastrukturo. ***Prenos infrastrukture*** *v kapital javnih podjetij* ***bo omogočil njihovo prestrukturiranje v gospodarske družbe ter združevanje*** *in s tem* ***večjo tehnično in stroškovno učinkovitost delovanja in investiranja, kakor tudi konkurenčnost cen komunalnih storitev****. Zagotovil pa bo tudi* ***do 50 milijonov evrov letnih sredstev za lastno udeležbo*** *iz amortizacije obračunane na infrastrukturi, kar lahko omogoči* ***pospešeno mobilizacijo do 500 milijonov evrov letno brez udeležbe državnega ali občinskih proračunov****."*

Strategija upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo (3/3)

Prav noben izmed navedenih argumentov ne zdrži presoje:

- *lastništvo infrastrukture nima nobene povezave s pravno organizacijsko obliko izvajalcev GJS in prav gotovo ne omogoča prestrukturiranja izvajalcev GJS*
- *javna podjetja že sedaj poslujejo kot gospodarske družbe po ZGD*
- *prenos infrastrukture v last izvajalcem GJS bo kvečjemu omejil njihovo morebitno združevanje, prav gotovo pa ga ne bo omogočil*
- *večjo stroškovno učinkovitost in združevanje izvajalcev GJS bi dosegli s prenosom GJS na državno raven in podelitvijo nekaj državnih koncesij namesto 211 občinskih koncesij za vsako GJS, ne pa s prenosom lastništva infrastrukture*
- *lastništvo infrastrukture bo kvečjemu okrepilo pogajalsko moč izvajalcev GJS in vplivalo na povečanje izkoriščanja monopolne situacije in s tem povečanje cen, ne pa obratno, saj je za zagotavljanje GJS še vedno zadolžena država oziroma občina*
- *50 milijonov več amortizacije pri podjetjih pomeni 50 milijonov manj amortizacije pri občinah,* ***na velikost investicijskega potenciala pa ne vpliva,***
- *tveganja nezmožnosti izvajalcev GJS za zagotavljanje virov financiranja za razširitvene investicije strategija ne analizira.*

Mnenje - ali je Vlada RS pripravila celovito strategijo upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo (1/2)

Vlada RS ni vzpostavila celovite strategije upravljanja z infrastrukturo za izvajanje GJS.

Strategijo ureditve razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS, je Vlada RS obravnavala v okviru Slovenske izhodne strategije, ki pa ne temelji na primerjalnih analizah, na podlagi katerih bi ugotovila možne načine prilagoditve javnih institucij na področju izvajanja GJS in na podlagi katerih bi ocenila prednosti, slabosti, nevarnosti in priložnosti posameznih rešitev.

Posledično je v strategiji določila aktivnosti in cilje, ki niso argumentirani, dvomiti je mogoče v njihovo dosegljivost ter ne predstavljajo ustreznih usmeritev za urejanje razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS. Ocenjujemo, da je predviden prenos lastništva infrastrukture za izvajanje GJS na izvajalce teh dejavnosti neprimeren, saj ne upošteva tveganj takšnega prenosa, predvsem pa izhaja iz napačnih argumentov.

RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Mnenje - ali je Vlada RS pripravila celovito strategijo upravljanja z gospodarsko javno infrastrukturo (2/2)

Vlada RS z izvajanjem izhodne strategije, ki se odraža v spremembah ZDARS-1, **ni ustrezno uredila razmerij pri infrastrukturi za izvajanje GJS**. S tem, ko je v zakonu določeno, da avtoceste preidejo v last koncesionarja (DARS d. d.) na podlagi stavbne pravice, se spreminja lastnina na premoženju, potrebnem za izvajanje GJS in s tem status grajenega javnega dobra. S tako ureditvijo **Republika Slovenija ne zagotavlja dodatnih sredstev za financiranje gradnje avtocest, temveč se zgolj odpoveduje koncesijski dajatvi v korist DARS, s katero naj bi se poplačevali najeti dolgovi za gradnjo avtocest**. Republika Slovenija tudi **ohranja vsa tveganja iz naslova morebitne nezmožnosti DARS d. d, da bi obveznosti iz teh posojil poplačala iz odobrenih cestnin**, saj jamči za poplačilo teh posojil z dodeljenimi poroštvi. **Obenem pa ohranja tveganja vključitve posojil DARS v obseg javnega dolga**.

Taka ureditev **je v nasprotju z namenom podelitve koncesije gradenj pri izvajanju GJS,** saj gre pri koncesijah gradenj za instrument, s katerim država v svojo last pridobiva novozgrajene infrastrukturne objekte, ne pa z namenom odtujitve lastništva že zgrajenih infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij

Ali *je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi*

Ocenjevali smo, ali:

- ***so v slovenskem pravnem redu stvarne pravice ustrezno opredeljene, predvsem ali obstaja pravica ki zagotavlja lastništvo na infrastrukturi za izvajanje GJS;***
- ***je zagotovljena javna evidenca o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij;***
- ***sta jasno opredeljena in razmejena pojma javno dobro in infrastruktura za izvajanje GJS;***
- ***so urejena razmerja med lastnikom infrastrukture za izvajanje GJS in izvajalcem GJS;***
- ***je opredeljeno nadomestilo za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS ter***
- ***so opredeljeni roki za plačilo nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v proračun in namenskost porabe teh sredstev.***

Mnenje - *ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi (1/4)*

Vlada RS ni vzpostavila pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS, *saj:*

- kljub neposredni uveljavitvi (s 1. 1. 2010) Uredbe Evropske komisije 254/2009, ki ureja računovodenje koncesij storitev in kljub obveznosti, ki izhaja iz ZGD-1, da morajo biti SRS v zasnovi skladni z MSRP, Vlada RS še ni predvidela uskladitve SRS z MSRP. Prav tako ni predvidela možnosti in načina ureditve zrcalnega računovodenja tudi pri javnih partnerjih,
- v slovenskem pravnem redu, kljub obstoju lastninske in stavbne pravice, ki vsaka na svoj način omogočata lastništvo na infrastrukturi za izvajanje GJS, **se z njima ne rešuje ustrezno težav, ki se pojavljajo predvsem na omrežjih, potrebnih za izvajanje GJS**. Gre za primere, kadar država oziroma občina ni lastnica zemljišča, na, nad ali pod katerim se nahaja infrastruktura za izvajanje GJS. V takih primerih obstaja tudi **veliko tveganje za izplačilo dodatne odškodnine**,

Mnenje - *ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi (2/4)*

Vlada RS ni vzpostavila pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS, *saj:*

- zaradi vpisov služnostnih pravic v korist obstoječega izvajalca GJS namesto v korist države/občine, **obstaja tveganje, da ob morebitni zamenjavi izvajalca GJS, novi izvajalec GJS ne bo mogel zagotoviti nemotenega delovanja omrežij in objektov** in s tem izvajanja GJS. Taka ureditev pomeni tudi **tveganje za izplačila odškodnin** prejšnjemu imetniku služnostne pravice oziroma lastniku nepremičnine ter stroške prepisa služnosti v zemljiški knjigi,
- pri vzpostavljanju sistemske ureditve lastništva infrastrukture za izvajanje GJS **ni zagotovljen tak pravni red, ki bi omogočal enotno ureditev za vse obvezne GJS**, prav tako niso urejeni pogoji, na podlagi katerih bi bilo mogoče infrastrukturo, potrebno za izvajanje GJS, izločiti iz lastništva izvajalcev GJS,
- v pravnem redu **ni vzpostavljene javne evidence, ki bi imela status javne knjige** in bi zagotavljala **podatke o lastništvu infrastrukturnih objektov, naprav in omrežij**, kar je povezano z neustrezno opredelitvijo stvarnih pravic, ki bi državi/občini omogočale vpis lastninske pravice na infrastrukturi za izvajanje GJS,

Mnenje - *ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi (3/4)*

Vlada RS ni vzpostavila pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS, *saj:*

- *se pojem grajeno javno dobro uporablja nekonsistentno in nesistematično, posledično pa je infrastruktura za izvajanje GJS po posameznih dejavnostih opredeljena zelo različno. Določen je sicer tudi* ***obvezen vpis infrastrukture*** *kot javno dobro v zemljiško knjigo, vendar pa* ***niso predvidene sankcije*** *v primeru, ko pristojno resorno ministrstvo oziroma pristojna občinska uprava to dejanje opustita. Objektov, naprav in omrežij infrastrukture za izvajanje GJS ni mogoče vselej vpisati v zemljiško knjigo, zato obstaja tveganje, da določena infrastruktura ni opredeljena kot grajeno javno dobro. Opustitev vpisov javnega dobra v zemljiško knjigo pa* ***lahko pomembno vpliva na tveganje neupravičenega razpolaganja*** *z infrastrukturnimi objekti,*
- *v slovenskem pravnem redu* ***ni jasno in enotno določeno, kdo je lahko lastnik infrastrukture za izvajanje GJS*** *ter kakšna so razmerja med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS. Prav tako ni določeno ali se za uporabo obstoječe infrastrukture za izvajanje GJS pri izvajanju GJS plačuje najemnina, uporabnina ali koncesijska dajatev ter* ***niso vzpostavljeni ustrezni nadzorni mehanizmi pri zaračunavanju realnega nadomestila*** *za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, razen pri zaračunavanju nadomestila za uporabo javne železniške infrastrukture.*

Mnenje, *ali je Vlada RS vzpostavila pravni red, ki jasno, pregledno in sistemsko ureja razmerja pri infrastrukturi (4/4)*

Vlada RS ni vzpostavila pravnega reda, ki bi jasno, pregledno in sistemsko urejal razmerja pri infrastrukturi za izvajanje GJS, *saj:*

- *Vlada RS* ***ni ustrezno opredelila nakazovanja nadomestila za uporabo železniške infrastrukture v državni proračun****. Prav tako* ***ni ustrezno opredelila namenskosti porabe sredstev*** *nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v splošnem predpisu, saj se zaradi široke opredelitve namena ti prihodki lahko porabijo za financiranje investicij v katerikoli stvarno premoženje države ali občine.* ***Namenskost porabe sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS varstva okolja pa se je opredelila v pravilniku o oblikovanju cen, kar je v neskladju s prvim odstavkom 43. člena ZJF,*** *ki določa, da se namenskost proračunskih prihodkov lahko določi le z zakonom ali odlokom občine.*
- *Vlada RS* ***niti v splošnih niti v področnih predpisih ni določila rokov plačila sredstev za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS v državni/občinski poračun*** *in s tem ni zagotovila učinkovite ureditve, ki zmanjšuje tveganje, da sredstva v državni/občinski proračun ne bodo (pravočasno) nakazana.*

Odzivno poročilo – Vlada RS (90 dni) (1/2)

Vlada RS mora pripraviti načrt aktivnosti z navedbo aktivnosti, odgovornih oseb in rokov, za:

- **opredelitev računovodenja javnih partnerjev v razmerjih javno-zasebnih partnerstev;**
- **pripravo celovite strategije z natančno določenimi cilji pravne ureditve razmerij med državo/občinami in izvajalci GJS, glede infrastrukture za izvajanje GJS;**
- **sistemsko ureditev lastništva infrastrukture za izvajanje GJS, pri čemer naj se v ustreznih pravnih podlagah določijo tudi postopki za odpravo nepravilnosti, ki so posledica nespoštovanja 76. člena ZGJS – prenos infrastrukture v last države in občin (posebej pri MOL);**
- **pripravo pravnih podlag, ki bodo jasno določale in urejale možna razmerja med državo/občinami kot lastniki infrastrukture in izvajalci GJS;**
- **opredelitev stvarne pravice, ki bo zagotavljala vpis lastništva na infrastrukturi za izvajanje GJS ter vzpostavitev evidence, ki bo imela status javne knjige in bo zagotavljala podatke o legi in fizičnih lastnostih infrastrukture ter hkrati podatke o stvarnih pravicah na infrastrukturi za izvajanje GJS;**

Odzivno poročilo – Vlada RS (90 dni)

Vlada mora v načrtu aktivnosti navesti tudi, kako bo:

- **dopolnila predpise z določbami, ki bodo urejale:**
  - **vpisovanje služnosti na infrastrukturi za izvajanje GJS v korist države, ko gre za državne GJS oziroma v korist občine, ko gre za občinske GJS;**
  - **odpravo časovne omejitve trajanja osebnih služnosti pri infrastrukturi za izvajanje GJS;**
  - **uporabo/izkoriščanje služnosti s strani vsakokratnega izvajalca GJS;**
  - **ureditev služnosti, ki so jih neustrezno pridobili izvajalci GJS in njihov prenos na državo ali občine in vpis v zemljiško knjigo;**
- **vzpostavila ustrezen nadzor nad določitvijo infrastrukture kot grajenega javnega dobra in vpisom tovrstnih podatkov v zemljiško knjigo ter določila sankcije za neizvajanje vpisov statusa grajenega javnega dobra v zemljiško knjigo;**
- **opredelila namenskost prihodkov od nadomestila za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS, v ustreznih predpisih in ureditev njihovega plačevanja v državni /občinski proračun.**

Priporočila Vladi RS

Računsko sodišče je Vladi podalo več priporočil, v katerih so navedeni predlogi, kako naj Vlada RS pristopi k izvajanju zahtevanih popravljalnih ukrepov.

Ker pa gre za priporočila, Vlada seveda lahko izbere tudi drugačne rešitve, če bodo privedle k ustrezni ureditvi obravnavanih vprašanj.