

---

Izvajanje prenove: kje, kdaj in zakaj prihaja do zastojev

Author(s): Barbara ČERNIČ

Source: *Urbani Izziv*, No. 16/17, PRENOVA (oktober 1991 / October 1991), pp. 31-35

Published by: Urbanistični inštitut Republike Slovenije

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44180567>

Accessed: 05-10-2018 12:39 UTC

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This article is licensed under a Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



JSTOR

*Urbanistični inštitut Republike Slovenije* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Urbani Izziv*

Barbara ČERNIČ

## Izvajanje prenove: kje, kdaj in zakaj prihaja do zastojev\*

### Uvod

Za večino primerov prenove pri nas je značilno, da se izvaja precej počasneje kot novogradnja. Splošno znani in priznani vzroki za to so zahteve varstva dediščine, zahtevna izvedba in v večini primerov potreba po obsežnejših finančnih sredstvih, kot pri novih gradnjah. Želeli smo biti natančnejši pri ugotavljanju vzrokov za dolgotrajno izvajanje prenove, zato smo pod drobnogled vzeli pet primerov stanovanjske prenove v Ljubljani.

Analiza trajanja posameznih faz ter identifikacija vzrokov, zaradi katerih prihaja do zastojev, je osnova za oblikovanje priporočil, kako pospešiti izvajanje prenove.

Zamude pri izvajanju prenove imajo tudi svoje ekonomske posledice, saj se naglo povečujejo stroški prenove. Sočasno z analiziranjem trajanja posameznih faz prenove in z identifikacijo vzrokov za morebitne zamude smo sprva želeli ugotoviti tudi, kaj stroškovno pomenijo te zamude. Žal smo morali od slednje namere odstopiti. Prenova analiziranih primerov se je odvijala v časovnem razdobju več kot šestih let. To obdobje je med drugim zaznamovala tudi izredno visoka inflacija, cene storitev v gradbeništvu pa so v omenjenem obdobju včasih rastle celo hitreje od inflacije. Ob koncu leta 1989 je nastopilo obdobje "konvertibilnega" dinarja; glede na nerealen deklarirani tečaj je to še dodatno otežilo ocenjevanje realnih stroškov, ki so nastopili pri prenovi. Menili smo, da trud, ki bi ga vložili v zbiranje in analiziranje podatkov, ne bi prinesel zelenih rezultatov, t. j. prikaza realnega stanja. Ocenjevanje stroškov, ki jih povzročajo zamude pri izvajanju prenove, smo zato opustili, menimo pa da so ugotovitve, do katerih smo prišli pri analizi poteka posameznih faz v prenovi, tudi dokaj zgovorne.

Odločili smo se za naslednjih pet ljubljanskih objektov, ki so bili prenovljeni v zadnjih petih letih:

- Eipprova ulica 17,
- Gornji trg 24,
- Hrenova ulica 13, 15,
- Gornji trg 7,
- Žabjak 4.

Podatke, ki jih navajamo v nadaljevanju, nam je prijazno posredoval Zavod za izgradnjo Ljubljane - Inženiring.

Za potrebe analize smo potek prenove razdelili na tri faze:

- a) lokacijski dokumenti - naročilo lokacijske dokumentacije, izdelava lokacijske dokumentacije, vloga za lokacijsko dovoljenje, izdaja lokacijske odločbe,
- b) pridobivanje gradbenega dovoljenja - pogodba za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), izdelava projekta, vloga za pridobitev gradbenega dovoljenja, izdaja gradbenega dovoljenja,
- c) fizična prenova - tri podfaze: razpis in izbira izvajalca, fizična prenova, vloga za tehnični pregled in pridobitev uporabnega dovoljenja.  
S posebno pozornostjo smo opazovali morebitne zastoje in prekinitve v poteku prenove ter dolžino trajanja teh zastojev. Identifikacija časa, v katerem je prišlo do zastojev, in vzrokov, ki so botrovali zastojem, nam bo pomagala odkriti, kako se prekinitvam v bodoče lahko izognemo.

### Lokacijski dokumenti

Izdelava lokacijske dokumentacije je v analiziranih primerih trajala od najmanj 252 dni pa vse do 573 dni. V enem izmed primerov je bila lokacijska dokumentacija izdelana v



primerjavi z ostalimi primeri sorazmerno hitro, nato pa je preteklo od vložitve prošnje za lokacijsko dovoljenje in do izdaje dovoljenja več kot leto dni (438 dni). V drugem primeru je bilo več časa porabljenega za pridobitev soglasij k lokacijski dokumentaciji (166 dni) kot pa za pripravo lokacijske dokumentacije (141 dni). Zakon o urejanju prostora v 56. členu določa, da morajo pristojni organi, organizacije in skupnosti, ki v skladu z zakonom dajejo soglasja, predpisana za izdajo lokacijskega dovoljenja, izdati soglasja najkasneje v enem mesecu po prejemu zahtevka za soglasje, sicer se šteje, da je soglasje dano. V omenjenem primeru ta določba očitno ni bila upoštevana.

### Pridobivanje gradbenega dovoljenja

V večini analiziranih primerov prenove je zahtevala izdelava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja več kot leto dni časa. Večkrat pa je bil čas pridobivanja gradbenega dovoljenja, t. j. od vloge do dovoljenja, še precej daljši kot izdelava projektov. V enem od analiziranih primerov je bilo več časa porabljenega za potrditev investicijskega programa kot pa za pripravo.

### Fizična prenova

Za samo izvedbo prenovitvenih del je bila v povprečju porabljena približno četrtina skupnega časa. Očitno je, da je fizično izvajanje prenove kljub zahtevnosti pri nekaterih objektih (zahteve spomeniškega varstva, uporaba neserijskih proizvodov in podobno) glede na porabljen čas **še najmanj problematično**.

Če primerjamo trajanje fizične prenove na obravnavanih objektih z izkušnjami v tujini - tu mislimo predvsem na izkušnje pri prenovi na Dunaju -, potem lahko ugotovimo, da fizična prenova pri nas ni bistveno daljša kot prenova na Dunaju. Po izjavah strokovnjakov Dunajskega fonda za prenavo traja fizična prenova podobne zahtevnosti kot v naših primerih tudi tam v povprečju eno leto.

### Ugotovitve

Primeri, ki smo jih analizirali, so pokazali:

1. da je bilo pri izvajanju prenove izgubljenega veliko časa zaradi neuskkljenosti med posameznimi fazami; niti v enem od obravnavanih primerov izvajanje ni potekalo kontinuirano;
2. da so postopki tako v zvezi s pridobivanjem lokacijskega kot tudi gradbenega dovoljenja pretirano dolgi;
3. da traja pridobivanje soglasij dlje, kot je predpisano, in da se soglasja po nepotrebnem podvajajo;
4. da je tudi izdelava projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja v določenih primerih, kljub temu da razumemo, da gre za zahtevne projekte, nenavadno dolga;
5. da so bili vzrok dolgim prekinitvam pri izvajanju prenove pogosto zapleti pri odkupu etažne lastnine;
6. da so bile pogoste pritožbe in zapleti s strankami.

Nekatere prekinitve pri izvajanju prenove so nastale tudi zaradi zahtev spomeniškega varstva. Ocenjujemo, da varstvo dediščine v neupravičeno veliki meri obremenjuje izvajanje fizične prenove in investitorja predvsem zato, ker ni ustrezno vključeno v sistem planskih in izvedbenih aktov in ker še ni ustrezne politike in instrumentov za pospeševanje in višjo kvaliteto. Po našem mnenju je nepripravljenost konceptov in rešitev v zvezi z varstvom dediščine pomembna ovira za izvajanje prenove.

Na podvajanje pogojev in soglasij k lokacijskim dokumentom s tistimi iz prostorskih izvedbenih aktov je stroka že večkrat opozorila. Naša analiza je na konkretnih primerih dodatno potrdila razsežnost problema.

Tudi priprava projektov za pridobitev gradbenega dovoljenja traja, četudi upoštevamo ovire - "zunanje vzroke", ki smo jih identificirali, še vedno nenavadno dolgo. Menimo, da se v analiziranju "notranjih vzrokov" niti ni potrebno dodatno spuščati. Edina sprejemljiva rešitev, ki bo zagotovo dala pozitivne rezultate pri

skrajševanju časa priprave projektov, je zdrava konkurenca med strokovnjaki in inštitucijami.

Vzrok za zastoje pri izvajanju prenove so bili pogosto spori s stranikami in zapleti v zvezi z odkupom etažne lastnine. Področje je pravno nedorečeno, saj ni jasno kaj je treba ponuditi kot nadomestno stanovanje in do kdaj je kandidat dolžan izbrati stanovanje. Poseben problem je pomanjkanje nadomestnih stanovanj, ter še posebej pomanjkanje novih stanovanj na določenem območju. V občini Center se je na primer pojavil problem, da ni bilo v območju občine nobenih novogradenj, stanovalci katerim naj bi se zagotovila nadomestna stanovanja pa so vztrajali pri zahtevi, da dobijo nadomestno stanovanje na območju občine.

Do zastojev pri izvajanju prenove v analiziranih primerih je prišlo tudi zaradi pritožb sosedov in problemov pri menjavi poslovnih prostorov. Problematičnost mešanega lastništva je značilna za vse prenovitve posege, tako pri nas kot tudi v tujini.

Mestni komite za stanovanjsko gospodarstvo je v letu 1987 podal Skupščini mesta Ljubljane vrsto predlogov za pospešitev ljubljanske prenove (1). Ker v srednjeročnem obdobju 1981 - 1986 ni bilo ustreznih pravnih osnov za izražanje družbenega interesa pri praznjenju stanovanj v etažnem lastništvu (sprejeti prostorsko izvedbeni načrti) je bila dinamika prenove upočasnjena. Znani so tudi primeri iz prenove stare Ljubljane, ko se je zaradi tega ker ni bilo možno doseči sporazuma z lastniki v objektih z mešano lastnino, namero o prenovi opustilo in se preusmerilo na objekte, ki so bili v celoti v družbeni lastnini in zato neproblematični.

Študije o izvajanju prenove, ki so bile izdelane v okviru Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) v letu 1986 (2), opozarjajo, da je treba pri oblikovanju programov prenove in pri planiranju finančnih virov za prenovo probleme mešanih lastništev in različne vrste izrabe prostora še posebej upoštevati. Stroški in koristi, ki jih prenova

prinaša lastnikom (ali uporabnikom) stanovanjskih površin in lastnikom (oz. uporabnikom) komercialnih površin, se lahko med seboj bistveno razlikujejo. Pomanjkanje koordinacije med posameznimi interesi že v fazi oblikovanja programov lahko privede do neracionalno visokih stroškov in zastojev pri izvajanju prenove. Tudi omenjena gradiva, ki so bila v obliki predlogov posredovana Skupščini mesta Ljubljane opozarjajo, da zahteva pri prenovi planska faza največjo pozornost in da je nujna vključitev obstoječih in bodočih uporabnikov. Od teh opozoril in priporočil, ki so bila pripravljena na osnovi analize srednjeročnega obdobja 1981 - 1986 pa do danes se je na tem področju bore malo premaknilo. Očitno je, da se pojavljajo etažni lastniki še vedno kot nekakšen "nebodigatreba" in "ovira" pri prenovi.

### **Pomen sodelovanja uporabnikov in načini stimuliranja prenove: primerjava tujih in domačih izkušenj**

Iz tujih izkušenj je znano, da vključevanje lastnikov in najemnikov v proces prenove večinoma pozitivno vpliva na trajanje prenove, to pa pomeni zniževanje stroškov prenove. Temu primerno se sodelovanju uporabnikov posveča tudi vedno več pozornosti. Vključevanju najemnikov in predvsem stimuliranju lastnikov pri prenovi posvečajo vedno več pozornosti celo v Združenih državah Amerike, saj se prepričanje, da prenova prinaša ekonomske koristi, tudi v tej deželi vedno bolj uveljavlja.

Med instrumenti, ki jih uporabljajo pri spodbujanju prenove v različnih primerih v tujini so pogosti predvsem naslednji:

- **davčna politika:**
- pri obračunu davka na dohodek se lastniku, ki je v tekočem letu prenavljal, višina izdatkov za prenovo ob predložitvi računov odbije od davčne osnove,
- pri obračunu davka na dohodek se lastniku, ki je v tekočem letu prenavljal in je za prenovo najel namenske kredite odbijejo zneski, plačani za obresti na te kredite,



- po prenovi bi se morala osnova za plačilo davka na nepremičnino zaradi povečane vrednosti objekta sicer povečati, vendar se tistim lastnikom, ki so objekt prenovili, davčna osnova nekaj let ne zviša,
- zmanjšanje davkov za določen odstotek (lahko tudi za daljše obdobje), če je lastnik vlagal svoja sredstva v prenavo,
- zasebniki, ki kupijo in prenovijo objekt za komercialne namene, lahko uveljavljajo pospešeno stopnjo amortizacije,
- **namenski bančni krediti, pri katerih je:**
  - rok odplačila daljši, kot za novo gradnjo in/ali
  - so obrestne mere nižje in/ali
  - velja nekajmesečni (nekajletni) moratorij na plačilo kredita;
  - različne vrste subvencij, ki jih dodeljujejo neposredno posameznikom, če gre za prenavo manjšega obsega, medtem ko sredstva za večje programe dodeljujejo mestni upravi, ki daje ta sredstva na razpolago po svojih programih in kriterijih.

Posamezne oblike stimulacij v okviru davčne politike, ki se v tujini uporabljajo za stimuliranje prenov, imajo seveda tudi določene slabosti, vendar ocenjevanje pozitivnih in negativnih posledic uporabe posameznega instrumenta na tem mestu ni naš namen.

Na splošno lahko ugotovimo, da je stimuliranje prenov v okviru instrumentov davčne politike v tujini dokaj pogosto, zato si za primerjavo oglejmo, kakšne so poglobitvene značilnosti naše davčne politike in kako stimulatивно (destimulatивно) deluje na prenavo.

**Zakon o dohodnini** (Ur. list RS 48/1990) sicer daje možnosti uveljavljanja znižane davčne osnove do največ 10 odstotkov za "sredstva, ki jih imetnik kulturnega in zgodovinskega spomenika vložil v njegovo vzdrževanje v letu, za katero se dohodnina odmerja, na podlagi dokumentacije izvajalca del, s katerim je strokovna organizacija za varstvo kulturne dediščine, v sporazumu, sklenjenem z imetnikom soglašala" (7. člen, točka 6). Olajšava je torej omejena le na objekte, ki imajo

status spomenika, in na tista dela, ki predstavljajo vzdrževanje. **Vlaganje v prenavo stanovanjskih objektov je iz olajšav, določenih v zakonu o dohodnini, torej izključena.** Med ostalimi možnimi olajšavami predvideva 7. člen še možnost znižane davčne osnove (prav tako do največ 10 odstotkov) za "znesek sredstev, porabljenih za nakup ali gradnjo stanovanjske hiše ali stanovanja za rešitev stanovanjskega problema zavezanca, za vzdrževanje teh objektov in odpravo arhitekturnih in komunikacijskih ovir za invalide v teh objektih". Prenova je torej tudi tu, kljub sicer na splošno deklarirani "enakovrednosti in komplementarnosti graditve in prenov", ponovno v zapostavljenem položaju.

Zakon o dohodnini je v primerjavi s tujo zakonodajo precej specifičen tudi v tem, da ne priznava nobenih olajšav za plačane obresti za stanovanjske kredite. O podobnih olajšavah za kredite, najete za prenavo pa tako ali tako ne moremo govoriti, ker vemo, da takšnih namenskih kreditov pri nas ne poznamo.

Prav tako bi lahko **Zakon o davkih občanov** (Ur. list SRS 36/88, 8/89, Ur. list RS 48/90, 8/91) vključeval določbe, ki bi stimulatивно vplivale na prenavo. Med drugim ta zakon namreč določa tudi davke na posest nepremičnin, davčne stopnje pa so določene v občinskih odlokih. Osnova za davek na posest stavbe je vrednost, ugotovljena po pravilniku o merilih in načinu ugotavljanja vrednosti stanovanj in stanovanjskih hiš (Ur. list SRS 25/81). Davčne stopnje med občinami se sicer nekoliko razlikujejo, vendar ne bistveno (okviri so določeni z republiškim zakonom). Odločba o odmeri davka je stalna in se po določilih odloka spremeni takrat, kadar se spremeni vrednost stavbe. Ker se s prenavo vrednost stavbe poveča, se torej poveča tudi davčna osnova.

Odloki nekaterih občin še natančneje specifikirajo (npr. Odlok o davkih občanov v občini Kranj, Ur. list RS 17/91), da so "zavezanci davka od premoženja, ki so med letom opravili rekonstrukcijo ali dozidave ali nadzidave že obstoječih stavb ..., dolžni vložiti davčno napoved v 15

dneh po nastali spremembi". **Obstoječa davčna zakonodaja torej ne samo da ne stimulira prenove, marveč jo celo destimulira.**

Večina slovenskih občin v svojih dolgoročnih planih poudarja (3) usmeritve, kot so "...prenova zastarelega in dotrajanega stanovanjskega sklada v mestnem jedru" (Brežice), "...revitalizacija starega mestnega jedra" (Celje), "...poudarek prenovi stanovanjskega fonda v povezavi s prenovo starega mestnega jedra" (Radovljica) in podobno. Očitno pa je, da občine ne uspejo oblikovati in voditi takšne občinske politike, ki bi sledile deklariranim usmeritvam in ciljem.

Občine imajo proste roke, da vsaj do določene mere prilagajajo davčno politiko svojim potrebam in ciljem, vendar pa to uporabljajo le redke. Pri pregledu več deset občinskih odlokov o davkih smo le v primeru občine Ljubljana Center našli na specifično določbo o znižanju davka, ki je nekoliko drugačna od sicer precej šablonskih odlokov ostalih občin. Kljub temu da se olajšava ne nanaša neposredno na prenovo, se nam zdi vredna omembe.

Ob spremembah odloka o davkih občanov v občini Ljubljana Center (Ur. list RS 2/90) je bila uvedena olajšava, da se zavezancem, ki plačujejo davek na posest stavb, zniža davek za višino lastnih sredstev, ki

so jih vložili v izboljšanje kvalitete stavbe zaradi varčevanja energije in zmanjšanja onesnaženosti zraka. Jasno je razvidno, da je takšna določba stimulatívna in skladna z zastavljenimi cilji (izboljšanje kvalitete zraka).

Očitno torej obstaja možnost, da bi se podobne olajšave uvedle tudi za tiste, ki vlagajo sredstva v prenovo. Jasno pa je, da bi bilo treba učinke posameznih olajšav, ki bi jih morebiti vnesli v davčno zakonodajo, predhodno skrbno oceniti in pretehtati (stroški/učinki, ostale posledice).

mag. Barbara Černič, dipl. ekon.

\* Vir: Barbara Černič, Branka Berce Bratko, Lenka Molek, *Ovire pri stanovanjski prenovi in predlogi za njihovo odpravljanje*, RN PORS 6, Ljubljana 1990.

1. Ugotovitve in predlogi sklepov za pospešitev ljubljanske prenove (gradivo za Mestni komite za stanovanjsko gospodarstvo pripravil J. Lenard, Samoupravna interesna stanovanjska skupnost mesta Ljubljana, maj 1987)
2. OECD Urban Affairs Programme: "Maintenance and Modernisation of Urban Housing", Pariz 1986, in "The Urban Impacts of Housing Policies", Proceedings of an OECD Urban Expert Meeting, Pariz 1986.
3. Glej rezultate ankete D. Gorjupa vključene v poglavju Prenova obstoječih stanovanjskih območij v raziskovalni nalogi Možnosti razvoja sistema naselij in podeželja, UI RS, Ljubljana 1990.

