Oblikovanje cen gospodarskih javnih služb varstva okolja in (ne)ustreznost pristopa k poračunom

Samo Jereb,
pooblaščeni revizor, preizkušeni državni revizor, preizkušeni državni notranji revizor, višji predavatelj

Prispevek predstavlja stališča avtorja in ne stališča Računskega sodišča Republike Slovenije

Vsebina predstavitve

5. PROBLEMSKA KONFERENCA KOMUNALNEGA GOSPODARSTVA

Predstaviti želim:

-Ureditev Evropske komisije na področju oblikovanja cen SSGP

-Pravne podlage v Republiki Sloveniji (ZGJS in Uredba o metodologiji za oblikovanje cen obveznih občinskih GJS varstva okolja)

-Obveznost izvajanja količinskih in cenovnih poračunov

-Pristojnosti pri regulaciji cen GJS varstva okolja

Vsebina predstavitve

149. člen Zakona o varstvu okolja (ZVO-1)

(1) Obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja so:

1. oskrba s pitno vodo,

2. odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,

3. zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov,

4. obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov??,

5. odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in

6. urejanje in čiščenje javnih površin (KKR – ne obravnavam).

(3) Vlada podrobneje predpiše:

1. vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru javnih služb iz prvega odstavka tega člena,

2. metodologijo za oblikovanje cen, oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje javnih služb iz prvega odstavka tega člena.

ZVO-1 ne določa vsebin GJS, vrst odpadkov, tarifnih sistemov, načina regulacije cen,… Pri GJS ravnanja z odpadki – kaj zajema obdelava odpadkov? Podzakonskih aktov na podlagi 149. člena ZVO-1 večinoma ni!

Ureditev Evropske komisije na področju oblikovanja cen SSGP

- 2/106. člen Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU; od 1. 12. 2009) določa: »Podjetja, pooblaščena za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene. Razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Evropske unije.«

- SSGP (GJS in nekatere NGJS) pa so gospodarske dejavnosti, ki se opravljajo v splošno javno korist in se na trgu brez javnega posredovanja sicer ne bi opravljale (oziroma bi se opravljale pod drugačnimi pogoji v smislu kakovosti, varnosti, cenovne dostopnosti, enake obravnave ali univerzalnega dostopa).

Ureditev Evropske komisije na področju oblikovanja cen SSGP

Sodba Sodišča Evropske unije (C-280/00 z dne 24. 7. 2003 - „Altmark“) - nadomestilo za javne storitve ne pomeni državne pomoči po 87. členu PES (oziroma 107. členu PDEU), pod pogojem, da so kumulativno izpolnjeni štirje pogoji:

- podjetje, ki prejme nadomestilo, mora dejansko izpolnjevati obveznosti javne službe, te obveznosti pa morajo biti jasno opredeljene;
- parametre, na podlagi katerih se izračuna nadomestilo, je treba določiti vnaprej na objektiven in pregleden način;
- nadomestilo ne sme presegati zneska, potrebnega za pokrivanje vseh ali nekaterih stroškov, ki nastanejo zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe, ob upoštevanju ustreznih prejemkov in zmernega (ali razumnega) dobička;
- če podjetje, ki naj bi izpolnjevalo obveznosti javne službe, v danem primeru ni izbrano v skladu s postopkom oddaje javnih naročil, ki naj bi omogočil izbiro ponudnika, sposobnega, da te storitve zagotovi po najnižjih stroških, je treba stopnjo potrebnega nadomestila določiti na podlagi analize stroškov, ki bi nastali v povprečnem, dobro vodenem in ustrezno opremljenem podjetju.

Ureditev Evropske komisije na področju oblikovanja cen SSGP

Nova pravila (EK sprejela 20. 12. 2011) sestavljajo naslednji štirje instrumenti, ki veljajo za vse organe (nacionalne, regionalne, lokalne), ki dodeljujejo nadomestila za javne storitve (SSGP):

- **Sporočilo Komisije o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, ki pojasnjuje ključne pojme;**
- **Sklep št. 2012/21/EU (v nadaljevanju: Sklep Komisije), ki določa pogoje, pod katerimi za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve ne velja obveznost predhodne priglasitve in se uporablja za SSGP, katerih letni promet ne presega 15 milijonov evrov.**
- **Sporočilo Komisije — Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, ki se uporablja za SSGP, katerih letni promet presega 15 milijonov evrov.**
- **Uredba Komisije (EU) št. 360/2012 z dne 25. 4. 2012 o uporabi členov 107. in 108. Pogodbe o delovanju Evropske unije pri pomoči *de minimis* za podjetja, ki opravljajo storitve SSGP), ki določa, da se za pomoč *de minimis* šteje, če skupen znesek pomoči ne presega 500.000 evrov, v kateremkoli obdobju treh proračunskih let.**

Ureditev Evropske komisije na področju oblikovanja cen SSGP

Sklep Komisije določa način regulacije cen SSGP, vključno z pogoji ki morajo biti izpolnjeni pri podelitvi pravice izvajati SSGP, jasno opredelitvijo vsebine SSGP, upravičenih stroškov dejavnosti, oblikovanjem zmernega donosa, obravnavo prihodkov od posebnih storitev, obveznostjo poračuna presežnih prihodkov ter nadzora države nad izvajalci SSGP.

Tako sklep določa tudi:

•država članica mora izvajati nadzor nad prekomernimi nadomestili za opravljanje SSGP, oziroma redno preverjati in poskrbeti, da podjetja ne prejemajo prekomernega nadomestila. Države članice morajo zahtevati, da zadevno podjetje vrne vsako izplačano prekomerno nadomestilo in posodobiti merila za izračun nadomestila za v prihodnje.

•Vsaka država članica vsaki dve leti predloži Komisiji poročilo o izvajanju tega sklepa. Poročila vsebujejo podroben pregled uporabe tega sklepa za različne kategorije storitev. Prvo poročilo se predloži do 30. junija 2014.

Pravne podlage v Republiki Sloveniji

59. člen Zakona o gospodarskih javnih službah:

(cena proizvoda ali storitve)

Za uporabo javnih dobrin, ki so glede na posameznega uporabnika ali glede na določljive skupine uporabnikov izmerljive, plačujejo uporabniki ceno proizvoda ali storitve, ki je lahko tudi v obliki tarife, takse, nadomestila ali povračila.

Cene se oblikujejo in določajo na način in po postopku, ki ga določa zakon (op.a. ZVO-1 nima ustreznih določb, primerjaj EZ) ali odlok lokalne skupnosti v skladu z zakonom.

Cene se lahko določijo diferencirano po kategoriji uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih javnih dobrin ter rednosti njihove uporabe.

Cene se lahko subvencionirajo. Z aktom, s katerim se odloči o subvencioniranju cene, se določita tudi višina in vir subvencij. Subvencije so lahko diferencirane po kategorijah uporabnikov in količini porabljenih ali nudenih javnih dobrin.

Pravne podlage v Republiki Sloveniji

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju: Uredba MEDO)

Jasna ureditev tarifnih postavk – Priloga 2 Uredbe MEDO

- **odpraviti vse priključnine, števnine, sredstva za investicije,…**
- **problem merske enote pri zaračunavanju GJS ravnanja z odpadki – kg/l)**

Ločitev na:

- **omrežnino (stroški GJI in dajatve – amortizacija/najemnina, stroški financiranja GJI, zavarovanje, odškodnine, finančna jamstva in stroške vodna pravica) in**
- **ceno storitve GJS**

Poenotenje tarifnega sistema najkasneje s 1.4.2014 – zaradi pomanjkljivih podlag v zakonu nobenih obveznosti ali sankcij za občine – tarifni sistemi še niso usklajeni – neprimerljivost cen

Uredba MEDO - jasna ločitev
določitve cene in odobritve subvencije

5. PROBLEMSKA KONFERENCA KOMUNALNEGA GOSPODARSTVA

Dosežena jasna ločitev oblikovanja cene od subvencije:

- ***8.*** **predračunska lastna cena storitev javne službe je cena, ki se izračuna v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi in to uredbo, na podlagi načrtovane količine opravljenih storitev in načrtovanih stroškov ter prihodkov izvajalca v prihodnjem obračunskem obdobju, in ne vključuje omrežnine ali cene javne infrastrukture;**

- **9. obračunska lastna cena storitev javne službe je cena, ki se izračuna enako kakor predračunska cena, pri čemer se za preračun stroškov na enoto storitev uporabijo dejanske količine opravljenih storitev in realizirani stroški izvajalca v preteklem obračunskem obdobju;**

- **10. potrjena cena storitve javne službe je sestavljena iz omrežnine ali cene javne infrastrukture ter iz cene, ki se nanaša na opravljanje storitev javne službe in jo potrdi pristojni organ občine;**

- **11. zaračunana cena storitve javne službe (v nadaljnjem besedilu: zaračunana cena) je potrjena cena, zmanjšana za morebitno subvencijo.**

Uredba MEDO
– izhodišča oblikovanja cen

Določitev vrednosti infrastrukture (kdo in kdaj, ker je GJI v lasti občin?)

ZSPDSLS in 18. člen Uredbe o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, ki določa obvezno izvedbo cenitev višine nadomestila oziroma najemnine, kadar se stvarno premoženje občin oddaja v najem in je višina najemnine izkustveno višja od 10.000 evrov.

- **Določitev zmernega donosa (ki ne presega 5% na poslovno potrebna osnovna sredstva!) Opozoriti velja, da v osnovo za izračun donosa ne sodi infrastruktura (razlika z energetskimi dejavnostmi), ker je v občinski lasti.**
  - **Osnova je bilančna vrednost – neodpisana in ne nabavna vrednost**
  - **Ali stanje na dan 1.1. ali povprečna vrednost - to lahko do dopolnitve Uredbe MEDO uredijo občine v odloku**

- **Neupravičeni stroški (globe, reprezentanca, sponzorstva, donacije)**

Uredba MEDO
– obravnava okoljskih dajatev

- Končno ustrezna ureditev okoljskih dajatev v odvisnosti od zavezanca za plačilo dajatve:
  - vodno povračilo – zavezanec je imetnik vodnega dovoljenja (načeloma občina), plačnik je skladno z uredbo izvajalec GJS kot uporabnik vodnega vira – torej gre za stroške izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo in ker se vključi v ceno storitve nastane tudi prihodek
  - okoljska dajatev za obremenjevanje okolja zaradi odlaganja odpadkov – zavezanec je upravljavec odlagališča in zato gre za stroške GJS odlaganja odpadkov in s tem tudi prihodke izvajalca GJS
  - okoljska dajatev za obremenjevanje okolja zaradi odvajanja komunalnih odpadnih voda – zavezanec je pravna ali fizična oseba, ki je uporabnik stavbe, v kateri nastaja komunalna odpadna voda, zato se dajatev zaračunava ločeno ob ceni – izvajalec GJS je le „inkasant“ za državo oziroma občine – ni stroška ni prihodka

SIR*IUS, januar 2014 – Iz prakse za prakso – Računovodenje okoljskih dajatev

Težave pri oblikovanju cen GJS varstva okolja

Izdelava elaborata – pomanjkljivo prehodno obdobje, prvih dveh elaboratov ni mogoče sestaviti po Uredbi MEDO.

Primerljiva območja - benchmarking? Podatki o cenah še niso primerljivi.

- **zaračunavanje odvajanja padavinskih voda – ločena tarifna postavka, ko bo narejen kataster streh - ni roka, neprimerljive cene?**

Problemi z vključevanjem neupravičenih stroškov ali oblikovanjem neupravičenih tarifnih postavk:

- **kataster GJI – gre za posebno javno službo po ZGeoD,**
- **izdajanje projektnih pogojev in soglasij – ločena izključna pravica po 12. členu ZGJS – financiranje iz občinskega proračuna zaradi ZGO – konflikt interesov občine pri nadzoru nad ceno GJS,**
- **števnine, priključnine, zbiranje sredstev za investicije.**

Obveznost izvajanja količinskih in cenovnih poračunov

Prvi odstavek 6. člena Sklepa Komisije določa:

- ***„Države članice zagotovijo, da nadomestilo, dodeljeno za opravljanje SSGP (ali storitev GJS), izpolnjuje zahteve iz tega sklepa in zlasti da podjetje ne prejme prekomernega nadomestila za izvajanje storitev GJS*.**

V drugem odstavku 6. člen Sklepa Komisije določa:

- ***»Če je podjetje prejelo nadomestilo, višje od zneska, ki je nujen za pokrivanje stroškov, nastalih pri izpolnjevanju obveznosti javnih storitev (vključno z zmernim dobičkom, država članica od podjetja zahteva povračilo vseh prejetih prekomernih nadomestil. Merila za izračun nadomestila se posodobijo za v prihodnje. Kadar znesek prekomernega nadomestila ne presega 10 % zneska povprečnega letnega nadomestila, se tako prekomerno nadomestilo lahko prenese v naslednje obdobje in odšteje od zneska nadomestila za tisto obdobje.«***

Obveznost izvajanja količinskih in cenovnih poračunov

- **Uredba MEDO - 6. člen (poračun):**
- **(1) Izvajalec za preteklo obračunsko obdobje ugotovi razliko med potrjeno ceno in obračunsko ceno opravljenih storitev.**
- **(2) Ugotovljena razlika med potrjeno ceno in obračunsko ceno, glede na dejansko količino opravljenih storitev v preteklem obračunskem obdobju, se v elaboratu upošteva pri izračunu predračunske cene za naslednje obdobje.**
- **(3) Izvajalec enkrat letno pripravi elaborat. V primeru, da razlika iz prejšnjega odstavka presega deset odstotkov od potrjene cene, ga mora posredovati pristojnemu občinskemu organu.**

Kako to razumeti – če razlika ne presega 10% sploh ni treba posredovati elaborata občini? Če presega, pa ga je treba – kaj če občina ne stori nič? TO NI PRAVILNO!

Obveznost izvajanja količinskih in cenovnih poračunov

5. PROBLEMSKA KONFERENCA KOMUNALNEGA GOSPODARSTVA

Razlika večja od 10 %

Nastanek presežka	Poračun v enkratnem znesku	
2014	Do konca marca 2015	2016
Storno prihodkov 2014	Elaborat in takojšnja sprememba cene v 2015	

Razlika manjša od 10 % (lahko tudi enako kot pri razliki večji od 10 %)

Nastanek presežka		Poračun s spremembo cene
2014	2015	2016
	Elaborat in sprememba cene v 2016	

Obveznost izvajanja
količinskih in cenovnih poračunov

- **Računsko sodišče (osebno strokovno mnenje) – objavljeno na spletni strani računskega sodišča v rubriki „Znanje“**
- **(http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7A5DD8CC9782F071C1257E0300391CD8?Open&appSource=B1A45107CCD325B6C12579E60029EFAE)**

1) **Predpostavka 1 letno regulatorno obdobje, pri čemer je preteklo leto 2014, sedanje 2015 in prihodnje 2016.**

2) **Če je razlika večja kot 10 odstotkov, se mora poračun opraviti takoj (v enkratnem znesku na položnici), ko se razlika ugotovi (najkasneje marca 2015 za 2014, ko je treba izdelati elaborat), občina pa mora takoj začeti s postopkom spremembe cene za leto 2015.**

3) **Če je razlika manjša kot 10 odstotkov, je treba poračun za leto 2014 (ki se tudi ugotovi najkasneje marca 2015) izvesti pri izračunu cene za leto 2016. Lahko pa se poračuna tudi takoj.**

Obveznost izvajanja količinskih in cenovnih poračunov

- Kaj pa količinski poračun, saj zanj ni potreben elaborat – primer Snage Ljubljana v decembru 2014?

- Pri oskrbi s pitno vodo, odvajanju in čiščenju voda – popis števca – količinski poračun je nesporen.
- Pri GJS ravnanja z odpadki? Po stališču (računsko sodišče) je količinski poračun mogoč.
- Vendar je opozorjeno:

- na nejasnosti glede tarifne postavke – cena v kg / litrih (ni skladno z Uredbo MEDO) in povezavo na odločitev občinskega sveta – če potrjena cena v litrih (volumen posod za odpadke) – ni razlik v količinah, zato le cenovni poračun.
- na dokazljiv izračun razlike v količini med načrtovano in dejansko količino (ne kar dobropis mesečne položnice)
- na dejstvo, da izvedba količinskega poračuna ne vpliva na obveznost izvedbe cenovnega poračuna in izdelave elaborata
- na smiselnost izvedbe količinskega poračuna zaradi vplivov na izračun cene v prihodnjem obdobju.

Obveznost izvajanja količinskih in cenovnih poračunov

KOLIČINSKI PORAČUN – PRIMERI:

Skupna načrtovana masa odpadkov = 100.000 kg

Skupen volumen posod = 240.000 l

Posoda uporabnika 1 = 120 litrov = 0,0005 skupne količine = 50 kg

Načrtovani stroški = 120.000 evrov

Potrjena cena na kg = 1,2 evro/kg; Preračunana cena na liter = 0,5 evra /l

Dejanska masa odpadkov = 80.000 kg – poračun je 20%

Primer 1 – edini skladen z Uredbo MEDO:

Položnica = 50 kg * 1,2 evro/kg = 60 evrov

Poračun je 10 kg * 1,2 evro/kg = 12 evrov

Primer 2:

Položnica je 120 litrov * 0,5 evro/l = 60 evrov

Pogojno!! - poračun je 120 litrov * 0,1 evro/l = 12 evrov - po vsebini količinski, kaj pa po pristopu?

kaj pa 24 litrov * 0,5 evrov = 12 evrov (ta način je vprašljiv, saj ni bilo načrtovano 120 litrov odpadkov – ampak ta načrtovana količina izvira le iz preračuna)

Primer 3:

Položnica je 120 litrov * 0,5 evro/l = 60 evrov

Ker je cena potrjena v evrih/l – ni poračuna prek cene, volumen posode se ni zmanjšal.

Pristojnosti pri regulaciji cen GJS varstva okolja

Oblikovanje, določanje in nadzorovanje cen GJS varstva okolja je zahtevno opravilo, ne neka stranska aktivnost občinskih uradnikov.

Ali bodo občine (in kdo na občinah) zmogle to nalogo?

Posledice z vidika državnih pomoči so hude – vračilo nedovoljene državne pomoči z obrestmi v proračun – vir za to ne bo prišel iz proračuna!! Lahko povzroči tudi stečaj izvajalca GJS.

Tudi ministrstvo ima vrsto drugih nalog, ali ima strokovnjake s področja regulacije cen? Pretekle izkušnje niso pozitivne.

ZATO JE POTREBEN REGULATORNI ORGAN PO VZORU ENERGETIKE - AGENCIJA.

Pomembno tudi to – če regulacija ni na občini – potem se lahko oblikujejo širša območja z enako (povprečno) ceno in ne na občinski ravni (potrebna je združitev izvajalcev GJS!). Občinam naj se pustijo le odločitve o subvencijah.

Hvala za vašo pozornost!

Vprašanja?