

# DRUŽBENA ODGOVORNOST OBČIN PRI UPRAVLJANJU JAVNIH KOMUNALNIH PODJETIJ

mag. MATEJ LONCNER  
pooblaščen revizor  
BM VERITAS REVIZIJA D.O.O.  
matej.loncner@bm-veritas.si

# UPRAVLJANJE

- SSKJ opredeljuje izraz “upravljati” tudi kot:
  - »s širokim pomenskim obsegom s posebnimi pripravami uravnati delovanje česa«
- Občine lahko “uravnavaajo” poslovanje JKP preko različnih vzvodov:
  - odločajo o načinu izvajanja posameznih GJS (sprejemajo odloke, v katerih določijo način izvajanja posameznih gospodarskih javnih služb)
  - prejemajo in porabljajo »dajatve«, ki pomenijo pomemben delež odhodkov JKP (najemnine za infrastrukturo, okoljske dajatve)
  - odločajo o vrstah in obsegu izvajanja investicij v infrastrukturo, ki jo javna komunalna podjetja uporabljajo za izvajanje gospodarskih javnih služb
  - so (so)lastnice javnih komunalnih podjetij (sprejemanje letnih načrtov, letnih poročil, imenovanje uprave, ipd.)
  - opravljajo funkcijo regulatorja cen storitev GJS

## SPREJEMANJE ODLOČITEV O NAČINU IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

- 149. člen ZVO-1 opredeljuje obvezne občinske GJS s področja varstva okolja ter določa, da Vlada RS podrobneje predpiše:
  - vrste dejavnosti, komunalnih odpadkov in nalog, ki se izvajajo v okviru zgoraj navedenih javnih služb, ter
  - metodologijo za oblikovanje cen, **oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne, organizacijske ter druge ukrepe in normative za opravljanje teh javnih služb**
- Izvajanje GJS ureja vrsta Uredb in drugih predpisov, ki jih je sprejela Vlada RS



## SPREJEMANJE ODLOČITEV O NAČINU IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

- Občine izvajanje GJS podrobneje urejajo z odloki, odredbami, pravilniki oziroma navodili, sprejetimi na podlagi 65. člena ZLS
- Primeri odločitev občin, ki lahko pomembno vplivajo na poslovanje javnih komunalnih podjetij, so na primer:
  - način ločenega zbiranja odpadkov (ekološki otoki ali ločeno zbiranje odpadkov »od vrat do vrat«),
  - način odvoza kosovnih odpadkov (»na klic«, zbiranje kosovnih odpadkov na zbirnih mestih ob določenih terminih, odvoz kosovnih odpadkov ni organiziran ipd.),
  - pogostost odvoza posameznih vrst odpadkov (tedensko, enkrat na dva ali na tri tedne),
  - pogostost popisovanja vodomeroev (obračun akontacije mesečne porabe vode in poročna porabe ob letnem popisu vodomeroev ali obračuna porabe vode od popisa do popisa vodomeroev),
  - obravnavanje obračunskih vodomeroev pri večstanovanjskih stavbah,
  - pogostost praznjenja greznic ipd.



## SPREJEMANJE ODLOČITEV O NAČINU IZVAJANJA GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

- Način izvajanja GJS (oskrbovalni standardi) posledično med občinami niso vedno enaki
- Višje standarde kot predpiše občina -> višji so stroški poslovanja JKP
- Občine s sprejemanjem predpisov o izvajanju GJS lahko vplivajo na poslovanje JKP

## POBIRANJE IN RABA DAJATEV

- Prihodki občinskih proračunov
  - Najemnina za uporabo javne infrastrukture (omrežnina)
  - Okoljske dajatve
- Zadosten vir za financiranje izvajanja obnovitvenih investicij v javno infrastrukturo
- Pogoji – namenska raba prejetih sredstev
- Nenamenska poraba dajatev se odraža v neizvajanju obnovitvenih investicij
- Neizvajanje obnovitvenih investicij v daljšem obdobju se odraža v:
  - Iztrošeni infrastrukturi
  - Potrebni višjih zneskih za izvedbo nujnih investicij v prihodnje
- Če občine v prihodnje ne bodo zmogle zagotoviti višjih zneskov za izvedbo investicij – BOD koncesije?
- Neposreden in posreden vpliv na poslovanje JKP



## SPREJEMANJE ODLOČITEV O INVESTIRANJU V JAVNO GOSPODARSKO INFRASTRUKTURO

- Odločitve o vrsti in obsegu investicij v javno infrastrukturo sprejemajo občine
- Vrsta in vrednost javne infrastrukture vpliva na poslovanje JKP
  - Najemnine za uporabo javne infrastrukture
  - Stroški izvajanja GJS
    - Višji stroški materiala oziroma vzdrževanja zaradi iztrošene infrastrukture (defekti, klor, ipd.)
    - Visoki stroški obratovanja kot posledica neprimerne infrastrukture (neprimerna tehnologija, predimenzionirana infrastruktura, ipd.)
    - Višji stroški izvajanja GJS zaradi neobstoja primerne infrastrukture



# NADZIRANJE JAVNIH KOMUNALNIH PODJETIJ

- Občine kot (so)lastnice nadzirajo poslovanje JKP preko svoji članov v NS oziroma skupščinah
- Župani so lahko samo člani Sveta ustanoviteljic (61. člen ZLS)
- Posvetovalni organ, namenjen “usklajevanju odločitev občin v zvezi z izvajanjem gospodarskih javnih služb”
- V praksi praviloma o vseh ključnih odločitvah odločajo župani
- Odgovornost opredeljena samo v ZGD -> župani za svoje odločitve ne morejo odgovarjati
- Smiselnost omejitev glede članstva županov v NS ali skupščinah (ZIntPK)?



## NADZIRANJE JAVNIH KOMUNALNIH PODJETIJ

- NS oziroma skupščine med drugim:
  - Sprejemajo poslovne načrte
  - Spremljajo njihovo uresničitev
- Pristojnosti in odgovornosti članov NS in skupščin določena v ZGD
- Občine kot (so)lastnice lahko neposredno vplivajo na poslovanje JKP

## REGULACIJA CEN STORITEV GJS

- Regulatorni organ so občine
- Področje regulacije cen storitev GJS v Sloveniji ureja en sam predpis (Uredba MEDO)
- Zadostna podlaga, ki občinam omogoča ustrezno regulacijo cen storitev
- Ustrezna regulacija zahteva aktivno vlogo občin -> namesto zgolj obdobjnega potrjevanja novih cen bi regulatorji morali zagotavljati, da bi vsi uporabniki plačevali ustrezno ceno vseh posameznih GJS (upravičeni stroški + reguliran donos)

## REGULACIJA CEN STORITEV GJS

- Ustrezna regulacija mora zagotavljati:
  - Varovanje in zagotavljanje pravične obravnave uporabnikov storitev gospodarskih javnih služb
  - Zagotavljanje pravične obravnave vseh občin solastnic družbe


## REGULACIJA CEN STORITEV GJS

- Poleg izvajanja določb Uredbe MEDO, bi občine morale opredeliti vsaj še:
  - Obračunsko obdobje
  - Postopke in roke za pripravo, pregled in potrditev elaboratov o oblikovanju cen storitev GJS
- Dodatno v primeru JKP v lasti dveh ali več občin:
  - Obveznost izvajanja poračunov tudi v primerih, kadar so obračunske cene posameznih GJS manj kot 10% višje od potrjenih

## Obračunsko obdobje

- Izraz “obračunsko obdobje” (začetek, konec, trajanje) v Uredbi MEDO ni definiran
- Normalno bi bilo, da je obračunsko obdobje enako koledarskemu letu
  - Najmanj težav pri izdelavi elaboratov
  - V letu 2015 se pripravljajo elaborati za cene GJS za leto 2016 (od 1.1. do 31.12.), pri katerih pa se izvede poračun za leto 2014
- Možnost drugačne opredelitve obračunskega obdobja
- Omejitve predstavljajo določbe Sklepa komisije o uporabi člena 106(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljenega nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena

## Obračunsko obdobje

- Zaradi zahtev po izvajanju poračunov mora biti obračunsko obdobje vnaprej določeno (znano)
  - Obračunsko obdobje morajo občine opredeliti v odlokih o izvajanju GJS
  - Če obračunsko obdobje vnaprej ni določeno oziroma se vsakokrat spreminja -> poračunov cen storitev GJS ni mogoče izvajati na ustrezen način
- 



## Obračunsko obdobje

- Primer :
  - JKP v 100% lasti ene občine, ki izvaja eno GJS
  - poenostavljena tarifa, ni donosa, ni neupravičenih stroškov
- Preteklo obračunsko obdobje (1.1. do 31.12.2014)
- Potrjena cena: 1,05 EUR/m<sup>3</sup>
- Obračunska cena: 1,00 EUR/m<sup>3</sup>
- Razlika za poračun: 0,05 EUR/m<sup>3</sup>
- Pri izdelavi elaborata uporaba predpostavk:
  - Prihodnje obračunsko obdobje 1.1. do 31.12.2016
  - Upravičeni stroški (1.000.000 EUR) in količine (1.000.000 m<sup>3</sup>) opravljenih storitev v 2016 bodo enaki kot v letu 2014
- Izračun predračunske cene z upoštevanjem poračuna:
- $1,00 \text{ EUR/m}^3 - 0,05 \text{ EUR/m}^3 = 0,95 \text{ EUR/m}^3$

## Obračunsko obdobje

- Primer (nadaljevanje)

| Leto                                | 2014      | 2016      |
|-------------------------------------|-----------|-----------|
| Potrjena cena (EUR/m <sup>3</sup> ) | 1,05      | 0,95      |
| količina (m <sup>3</sup> )          | 1.000.000 | 1.000.000 |
| Prihodki (EUR)                      | 1.050.000 | 950.000   |
| Stroški (EUR)                       | 1.000.000 | 1.000.000 |
| Poslovni izid (EUR)                 | 50.000    | -50.000   |

- Problemi:
- Če je dobiček v znesku 50.000 EUR v letu 2014 izkazan v bilančnem dobičku -> skupščina sprejme sklep o izplačilu bilančnega dobička
- Občina v letu 2016 ne potrdi novih cen (z veljavnostjo 1.1.2017) -> če bi vse predpostavke za leto 2017 ostale enake, bi se cena GJS v letu 2017 morala povišati in bi znašala 1,00 EUR/m<sup>3</sup>

## Obračunsko obdobje

- Primer (JKP v lasti treh občin)
  - Predpostavke:
  - JKP Izvaja samo GJS, različne cene GJS med občinami, ni neupravičenih stroškov in donosa

|               | Občina A |         |         |           | Občina B |         |           | Občina C |         |           | SKUPAJ           |
|---------------|----------|---------|---------|-----------|----------|---------|-----------|----------|---------|-----------|------------------|
|               | GJS 1    | GJS 2   | GJS 3   | SKUPAJ    | GJS 1    | GJS 2   | SKUPAJ    | GJS 2    | GJS 3   | SKUPAJ    |                  |
| Prihodki      | 500.000  | 200.000 | 350.000 | 1.050.000 | 900.000  | 850.000 | 1.750.000 | 500.000  | 800.000 | 1.300.000 | <b>4.100.000</b> |
| Stroški       | 490.000  | 190.000 | 320.000 | 1.000.000 | 950.000  | 820.000 | 1.770.000 | 525.000  | 840.000 | 1.365.000 | <b>4.135.000</b> |
| Poslovni izid | 10.000   | 10.000  | 30.000  | 50.000    | -50.000  | 30.000  | -20.000   | -25.000  | -40.000 | -65.000   | <b>-35.000</b>   |

|               | Občina A |         |         |           | Občina B  |         |           | Občina C |         |           | SKUPAJ           |
|---------------|----------|---------|---------|-----------|-----------|---------|-----------|----------|---------|-----------|------------------|
|               | GJS 1    | GJS 2   | GJS 3   | SKUPAJ    | GJS 1     | GJS 2   | SKUPAJ    | GJS 2    | GJS 3   | SKUPAJ    |                  |
| Prihodki      | 480.000  | 180.000 | 290.000 | 950.000   | 1.000.000 | 790.000 | 1.790.000 | 550.000  | 880.000 | 1.430.000 | <b>4.170.000</b> |
| Stroški       | 490.000  | 190.000 | 320.000 | 1.000.000 | 950.000   | 820.000 | 1.770.000 | 525.000  | 840.000 | 1.365.000 | <b>4.135.000</b> |
| Poslovni izid | -10.000  | -10.000 | -30.000 | -50.000   | 50.000    | -30.000 | 20.000    | 25.000   | 40.000  | 65.000    | <b>35.000</b>    |

## Obračunsko obdobje

- Primer (JKP v lasti treh občin)

|               | Občina A |         |         |           | Občina B |         |           | Občina C |         |           | SKUPAJ           |
|---------------|----------|---------|---------|-----------|----------|---------|-----------|----------|---------|-----------|------------------|
|               | GJS 1    | GJS 2   | GJS 3   | SKUPAJ    | GJS 1    | GJS 2   | SKUPAJ    | GJS 2    | GJS 3   | SKUPAJ    |                  |
| Prihodki      | 500.000  | 200.000 | 350.000 | 1.050.000 | 900.000  | 850.000 | 1.750.000 | 500.000  | 800.000 | 1.300.000 | <b>4.100.000</b> |
| Stroški       | 490.000  | 190.000 | 320.000 | 1.000.000 | 950.000  | 820.000 | 1.770.000 | 525.000  | 840.000 | 1.365.000 | <b>4.135.000</b> |
| Poslovni izid | 10.000   | 10.000  | 30.000  | 50.000    | -50.000  | 30.000  | -20.000   | -25.000  | -40.000 | -65.000   | <b>-35.000</b>   |

|               | Občina A |         |         |           | Občina B |         |           | Občina C |         |           | SKUPAJ           |
|---------------|----------|---------|---------|-----------|----------|---------|-----------|----------|---------|-----------|------------------|
|               | GJS 1    | GJS 2   | GJS 3   | SKUPAJ    | GJS 1    | GJS 2   | SKUPAJ    | GJS 2    | GJS 3   | SKUPAJ    |                  |
| Prihodki      | 480.000  | 180.000 | 290.000 | 950.000   | 950.000  | 790.000 | 1.740.000 | 525.000  | 840.000 | 1.365.000 | <b>4.055.000</b> |
| Stroški       | 490.000  | 190.000 | 320.000 | 1.000.000 | 950.000  | 820.000 | 1.770.000 | 525.000  | 840.000 | 1.365.000 | <b>4.135.000</b> |
| Poslovni izid | -10.000  | -10.000 | -30.000 | -50.000   | 0        | -30.000 | -30.000   | 0        | 0       | 0         | <b>-80.000</b>   |

- Obračunske cene GJS v občinah B in C za manj kot 10% odstopajo od potrjenih  
-> Uredba MEDO (ali kakšen drug predpis) ne predpisuje izvedbe poračuna
- Vendar:
- Poračunavanje zgolj previsokih cen dolgoročno slabša finančni položaj JKP
- Tak način ne zagotavlja enakopravne obravnave solastnic JKP
- Občini A je prikrajšana za del dobička tržne dejavnosti, ki bi ji sicer pripadal

## Enotne cene GJS

- Dogovor o enotnih cenah GJS je mogoča rešitev tega problema
- Vendar – zgolj dogovor med občinami o zaračunavanju cen storitev GJS po enotnih cenah ni zadostni pogoj za to, da bo JKP storitve uporabnikom dejansko zaračunavalo po enotnih cenah
- Poleg:
  - ▶ enotne opredelitve obračunskega obdobja,
  - ▶ postopkov in rokov za pripravo, pregled in potrditev elaboratov o oblikovanju cen storitev GJS,
  - ▶ se morajo občine dogovoriti tudi o hkratni vsakokratni uveljavitvi novih cen storitev GJS v vseh občinah
  - ▶ V praksi bo to praviloma pomenilo, da je potrebno:
    - ▶ Prenesti pristojnost odločanja o cenah GJS iz občinskih svetov na skupni organ JKP (Svet ustanoviteljic)
    - ▶ Vnaprej določiti način potrjevanja novih cen (večina glasov, večina županov, 2/3 večina, 100% soglasje, ipd.)

## Za konec

- Občine imajo na voljo zadosti vzvodov (mehanizmov), s katerimi lahko vplivajo na poslovanje JKP in jih nadzirajo
- Kljub temu se vprašanje upravičenih stroškov zastavi šele v postopku potrjevanja novih cen
- Več pozornosti velja v prihodnje nameniti iskanju razlogov za (pre)visoke cene GJS





## Za konec

- Če so nove cene previsoke zaradi previsokega zahtevanega standarda izvajanja gospodarskih javnih služb, bi se veljalo vprašati, s kakšnimi informacijami so bili seznanjeni občinski svetniki pri sprejemanju odlokov
- Če so nove cene posledica predimenzionirane, predrage ali neprimerne infrastrukture, bi veljalo opredeliti razloge za to in sprejeti ukrepe, ki bi te razloge v prihodnje odpravljali
- Če so previsoke cene storitev posledica negospodarnega ravnanja (poslovanja) javnih komunalnih podjetij, bi se morali vprašati, kako občine izbirajo svoje predstavnike v nadzornih organih javnih komunalnih podjetij in kako le ti opravljajo svoje delo
- Če pa je nepotrjevanje ustreznih cen posledica drugih razlogov, pa velja razmisliti o tem, ali je sploh primerno, da regulacijo cen izvajajo občine

## Za konec

- Upravljanje javnih komunalnih podjetij je proces
  - začne se s postavljanjem zahtevanih standardov
  - zaključi s preverjanjem in potrjevanjem ustreznih cen GJS
- Občine, ki ravnajo družbeno odgovorno morajo zagotavljati, da se bo vsaka izmed aktivnosti v tem procesu smotrno izvajala

# Vprašanja?

5.  
PROBLEMSKA  
KONFERENCA  
KOMUNALNEGA  
GOSPODARSTVA

