

CENE KOMUNALNIH STORITEV Z VIDIKA ZAGOTAVLJANJA TRAJNOSTNEGA RAZVOJA

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

TRAJNOSTNI RAZVOJ

- ▶ *»Trajnostni razvoj zadovoljuje potrebe sedanjega človeškega rodu, ne da bi ogrozili možnosti prihodnjih rodov, da zadovoljijo svoje potrebe.«*
 - Najpogosteje citirana definicija trajnostnega razvoja (Poročilo Brundtlandove komisije, (Our Common Future, Oxford University Press, 1987)
- ▶ Na področju zaračunavanja storitev GJS:
 - Uporabniki teh storitev morajo v vseh obdobjih plačevati dejanske (potrebne, upravičene) stroške izvajanja.
 - Bremen stroškov izvajanja gospodarskih javnih služb z vidika trajnostnega razvoja zato ne bi smeli prepuščati prihodnjim generacijam.

CENE STORITEV GJS

- ▶ Cene storitev GJS bi morale biti v vseh obdobjih oblikovane tako, da prihodki izvajalcev teh služb sicer pokrivajo vse upravičene stroške izvajanja (in tudi minimalen donos)
- ▶ Standard izvajanja teh služb bi moral biti tak, da bi ga bili uporabniki storitev javnih služb sposobni (pripravljeni) v celoti plačati
- ▶ Posledice razhajanja med želenim standardom in pripravljenostjo za njegovo plačilo se odrazijo najkasneje v postopku potrjevanja cen GJS

CENE STORITEV GJS

- ▶ Cene storitev GJS so sestavljene iz:
 - Plačila za storitve, ki jih izvaja komunalno podjetje (ali drug izvajalec GJS)
 - Dajatev:
 - Okoljska dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov
 - Okoljska dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda
 - Okoljske dajatve za rabo naravnih dobrin – vodna povračila
 - Omrežnine (cena za uporabo javne infrastrukture)
 - Finančna jamstva (ne gre za dajatev, mogoče jih je obravnavati kot “predpisan strošek”, sestavni del cene izvajanja storitve)

SKUPNE ZNAČILNOSTI OBRAVNAVANIH DAJATEV

- ▶ Dajatve niso neposredno namenjene financiranju samega izvajanja javnih služb (aktivnosti, ki jih izvajajo javna komunalna podjetja)
- ▶ So prihodek proračuna
- ▶ Na višino teh dajatev (stroškov) komunalna podjetja nimajo vpliva
- ▶ Predstavljajo pa pomemben del stroškov, ki bremenijo uporabnike storitev gospodarskih javnih služb
- ▶ Deleži teh dajatev v zaračunanih storitvah gospodarskih javnih služb se razlikujejo med dejavnostmi, izvajalci, uporabniki in občinami
- ▶ Povsod pa dosegajo pomemben del mesečno zaračunanega zneska

OMREŽNINE

- ▶ Omrežnina je del cene storitve, ki je namenjen predvsem kritju stroška najemnine za uporabo javne infrastrukture
- ▶ Najemnina je prihodek občinskega proračuna → vir za financiranje obnovitvenih investicij
- ▶ Ker gre za del cene za uporabo javne infrastrukture bi bilo normalno, da se zagotovi namenska poraba teh sredstev
- ▶ 80. člen ZJF med drugim določa: »najemnina uporabi samo za gradnjo, nakup in vzdrževanje stvarnega premoženja občine«
- ▶ 43. člen ZJF občinam daje možnost, da same z odlokom določijo, da so najemnine namenski prihodek (npr. za investicije v javno infrastrukturo)
- ▶ Občine pri sprejemanju svojih odlokov te možnosti praviloma ne uporabljajo
- ▶ Obstoječi predpisi ne zagotavljajo, da se bo ta »dajatev« (omrežnina) uporabila za namen, za katerega bi se morala: za zagotavljanje ustrezne infrastrukture za nemoteno izvajanje gospodarskih javnih služb

OKOLJSKE DAJATVE

- ▶ Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov – prihodek občinskega proračuna (Uredba, ZVO-1 in ZFO-1)
- ▶ Okoljska dajatev za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda – prihodek občinskega proračun (Uredba, ZVO-1 in ZFO-1)
- ▶ Vodna povračila – prihodek državnega proračuna (ZV-1)
- ▶ Namen zaračunavanja okoljskih dajatev je prispevati k manjšemu onesnaževanju okolja oziroma manjši rabi naravnih dobrin.
- ▶ Zaračunavanje teh dajatev je tako smiselno, kadar:
 - so z dajatvami bolj obremenjeni tisti uporabniki gospodarskih javnih služb, ki bolj onesnažujejo okolje oziroma ki porabljajo več naravnih dobrin, in
 - se zbrana sredstva namensko porabijo za ukrepe zmanjševanja onesnaževanja okolja oziroma rabe naravnih dobrin

OKOLJSKE DAJATVE

- ▶ Namenska poraba okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja:
- ▶ 3. točki 7. člena ZFO-1: namenska poraba teh sredstev se mora določiti z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun, pri čemer pa se sredstva okoljskih dajatev lahko porabijo le za:
 - gradnjo infrastrukture, namenjene izvajanju občinskih obveznih javnih služb varstva okolja v skladu z državnimi operativnimi programi, sprejetimi s predpisi varstva okolja na področju čiščenja in odvajanja odpadnih voda, ravnanja s komunalnimi odpadki in odlaganja odpadkov
 - zagotavljanje oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov, predpisanih za izvajanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja
- ▶ **Kadar občine pri sprejemanju svojih proračun upoštevajo veljavno zakonodajo, je namenska porabe okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja zagotovljena**

NAMESKA PORABA ZBRANIH VODNIH POVRAČIL

- ▶ Vplačana sredstva vodnih povračil se zbirajo v skladu za vode
- ▶ Sredstva sklada za vode se lahko porabljajo za (162. člen ZV-1):
 - gradnjo vodne infrastrukture, vključno z nakupom zemljišč, potrebnih za gradnjo,
 - gradnje državne in lokalne infrastrukture, ki je potrebna zaradi gradnje vodne infrastrukture,
 - izvajanje javnih gospodarskih služb iz prejšnjega člena,
 - gradnje in posodobitve vodnih zadrževalnikov, namenjenih za namakanje kmetijskih zemljišč, ki so državna vodna infrastruktura,
 - nakup vodnih in priobalnih zemljišč in sofinanciranje nakupa priobalnih zemljišč s strani lokalnih skupnosti na podlagi 16. člena tega zakona,
 - pripravo strokovnih in razvojnih nalog za izvajanje tega zakona, ki jih opravljajo pravne osebe javnega prava, ki jih je v ta namen ustanovila Republika Slovenija,
 - **izvajanje medobčinskih ali regionalnih projektov gradnje objektov za črpanje, filtriranje in zajem vode ter prenosnih vodovodov za zagotovitev javne oskrbe s pitno vodo v skladu z operativnimi programi varstva okolja ter**
 - pripravo drugih posameznih strokovnih in razvojnih nalog za izvajanje tega zakona.

NAMESKA PORABA ZBRANIH VODNIH POVRAČIL

- ▶ Sredstva sklada za vode bi se lahko namenila tudi za gradnjo javne infrastrukture, namenjene izvajanju GJS oskrbe s pitno vodo
- ▶ Iz javno dostopnih dokumentov (poročila RSRS) je mogoče razbrati, da so se v preteklosti sredstva sklada porabljala predvsem za izvajanje GJS urejanja voda na vplivnem območju energetskega izkoriščanja spodnjega dela Save

DAJATVE

- ▶ Občine v svoji proračunih izkazujejo prihodke iz naslova:
 - Zaračunanih najemnin (omrežnine) -> praviloma obnovitvene investicije
 - Okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja (odpadki in odpadna voda) -> praviloma razširitvene investicije
- ▶ Tudi država ima možnost vplačana sredstva vodnega sklada namenjati investicijam v javno infrastrukturo za izvajanje GJS oskrbe s pitno vodo
- ▶ Mogoče je trditi, da se preko cen storitev GJS zbere zadostna sredstva za izvedbo vseh investicij v potrebno infrastrukturo
 - brez črpanja kohezijskih sredstev
 - izvajanje veljavne zakonodaje (tako glede oblikovanja cen kot tudi namenske rabe dajatev)

DAJATVE

- ▶ Dve težavi:
 - Nezmožnost zagotavljanja namenske rabe obravnavanih dajatev (predvsem pri občinah, ki imajo finančne težave)
 - Smotrno izvajanje investicij v infrastrukturo oziroma zagotavljanje primerne infrastrukture za izvajanje GJS

SMOTRNO IZVAJANJE INVESTICIJ V JAVNO INFRASTRUKTURO

- ▶ Amortizacijske stopnje za javno infrastrukturo so predpisane
- ▶ Strošek amortizacije je določen z vrednostjo infrastrukture
- ▶ Vrednost investicije → višina amortizacije → višina najemnine → cena omrežnine
- ▶ Občine bi se pri odločanju o izvedbi posamezne investicije morale zavedati kako njihova odločitev vpliva na cene GJS
- ▶ Neposreden vpliv na ceno za uporabe javne infrastrukture
- ▶ Posreden vpliv na ceno izvajanja (od razpoložljive infrastrukture je odvisen način izvajanja GJS: deponije, ipd.)

SMOTRNO IZVAJANJE INVESTICIJ V JAVNO INFRASTRUKTURO

- ▶ Nujno (dobro) sodelovanje javnih podjetij z občinami
- ▶ Skupna opredelitev ciljne infrastrukture, ki bo omogočala stroškovno učinkovito izvajanje GJS (Strateških ciljev in strategije)
- ▶ Dosledno upoštevanje postavljene strategije pri sprejemanju NRP in proračunov
- ▶ **V praksi veliko (preveč) primerov, ko ceno za neuspešno zagotavljanje primerne infrastrukture plačujejo uporabniki storitev GJS**

DILEME

- ▶ Ali mora biti odločanje o vrsti in obsegu potrebnih investicij v javno infrastrukturo predmet strokovnih ali političnih argumentov?
- ▶ Če je bolj smiselno, da te odločitve temeljijo na strokovnih argumentih, je treba razmisliti o primernosti ločitve lastništva infrastrukture od njenega upravljavca
- ▶ Če pa je bolj smiselno, da so te odločitve predvsem politične (da občinski sveti določajo vrsto in obseg investicij v javno infrastrukturo), pa bo treba zagotoviti vsaj, da bodo svetniki ob sprejemanju svojih odločitev o vrsti in obsegu izvedenih investicij v infrastrukturo vzporedno odločali tudi o spremembi vseh cen storitev gospodarskih javnih služb, ki bodo posledica teh odločitev

DILEME

- ▶ **Ali je oblikovanje cen storitev gospodarskih javnih služb stvar strokovnih ali političnih argumentov?**
- ▶ Če morajo cene storitev gospodarskih javnih služb temeljiti na strokovnih podlagah (kar bi moralo biti zagotovljeno), »politični organi« o sami višini cen ne bi smeli odločati (lahko bi odločali o tem, katere uporabnike in v kolikšni višini bodo občine subvencionirale)
- ▶ Če pa morajo biti cene storitev gospodarskih javnih služb potrjene na občinskih svetih, je na mestu vprašanje, ali je priprava (obstoječih) strokovnih utemeljitev smiselna ali ne

DILEME

- ▶ V vsakem primeru pa bi moralo biti zagotovljeno, da so pristojnosti in odgovornosti komunalnih podjetij in občin ustrezno porazdeljene
- ▶ Če imajo (bodo imele) občine pristojnost odločanja o investicijah v infrastrukturo, morajo biti odgovorne za to, da se te investicije izvajajo na smotrni način
 - Hkratno odločanje o investicijah in cenah GJS
- ▶ Možnosti delitve cen gospodarskih javnih služb na del, ki je namenjen samemu kritju stroškov izvajalcev javnih služb (ta del cene bi moral temeljiti na dejanskih upravičenih stroških izvajanja gospodarskih javnih služb), in del cene, ki bo kot dajatev končala med prihodki občinskih proračunov (del cene za investicije)
- ▶ Ali naj “cena za investicije” temelji na vrednosti infrastrukture (amortizacija) ali na potrebnih sredstvih za izvedbo investicij?

FINANČNA JAMSTVA

- ▶ Praktičen primer “slabe prakse” → prenašanja bremen plačevanja storitev na prihodnja obdobja
- ▶ Način kritja stroškov sanacij in vzdrževanja deponij po zaprtju bi moral biti določen ob pričetku obratovanja vsake posamezne deponije
- ▶ V kolikor bi bilo takrat določeno, da bi te stroške morali kriti upravljavci deponij:
 - potrebne rezervacije za kritje teh stroškov bi vračunali v nabavno vrednost deponij
 - vsakoletno zbiranje sredstev preko višjih stroškov amortizacije v sistemu SVU
 - ob ukinitvi SVU bi se zbrana sredstva morala prenesti v poslovne knjige občin
 - občine bi preko višje najemnine do zaprtja deponij zbirala sredstva za kritje stroškov sanacije in vzdrževanja deponije po zaprtju
 - v takem primeru bi morale biti občine zavezanke za kritje teh stroškov

FINANČNA JAMSTVA

- ▶ Razlogi, ki so takšno zbiranje sredstev pogosto onemogočali:
 - Zamrznitev cen GJS
 - Možnost poraba okoljskih dajatev za onesnaževanje okolja za kritje dela stroškov sanacije deponij
 - Negotov čas obratovanja deponij
- ▶ Problem zbiranja sredstev za kritje stroškov sanacij deponij se je pričel reševati šele v zadnjih letih
- ▶ Uredba o odlaganju odpadkov na odlagališčih (UL RS, št. 61 / 11) uvede t.i. “finančna jamstva”



FINANČNA JAMSTVA

- ▶ Iz določb Uredbe izhaja, da so “finančna jamstva” instrument za zavarovanje, ki ga država unovči za kritje stroškov sanacije oziroma vzdrževanja deponij po zaprtju, kadar teh stroškov upravljavec deponije ni sposoben kriti
- ▶ Kljub temu pa se je izoblikovala praksa, da se finančna jamstva obravnavajo kot strošek v poslovnih knjigah javnih podjetij
- ▶ Tako Pravilnik kot tudi Uredba MEDO določata, da se med stroška odlaganja odpadkov vključi tudi “stroške finančnega jamstva”

FINANČNA JAMSTVA

- ▶ V normalnih (urejenih) razmerah bi bil danes v ceno storitev GJS vključen višji strošek najemnine (in ne stroške FJ)
- ▶ Če pa so upravljavci deponij sredstva za kritje stroškov sanacije in vzdrževanja deponij po zaprtju pričeli zbirati šele v letu 2011, lahko iz tega naslova izkazujejo le stroške rezervacij (za kritje bodočih izgub)
- ▶ S formalnega vidika je sistem sicer mogoč, z vsebinskega pa nesprejemljiv → pri deponijah, ki bodo prenehale obratovati 31.12.2015 namreč pri tem načinu celotne stroške sanacije in vzdrževanja deponij po zaprtju bremenijo zgolj uporabnike, ki bodo odlagali odpadke na teh deponijah v zadnjih štirih letih obratovanja deponij
- ▶ Cene storitev GJS v zadnjih štirih letih nesorazmerno visoke na račun prenizkih cen v preteklosti

FINANČNA JAMSTVA

- ▶ Še bolj problematično zbiranje finančnih jamstev za deponije, ki so že dlje časa zaprte
- ▶ Uredba o odlagališčih odpadkov (UL RS, št. 10/14) – OVD morajo upravljavci pridobiti tudi za zaprta odlagališča, pri čemer pa je za njegovo izdajo potrebno zagotoviti “finančna jamstva”
- ▶ Najprimernejši instrument za zavarovanje teh (zaprtih) odlagališč bi bila poročstva občin, a Uredba tega instrumenta ne omogoča več
- ▶ Upravljavci deponij (praviloma) nimajo zbranih sredstev, ki bi jih lahko namenili za kritje teh stroškov
- ▶ Stroškov rezervacij za zaprta odlagališča ni mogoče oblikovati
- ▶ Stroški, ki se ne nanašajo na izvajanje GJS (odlaganje odpadkov nastalih v tekočem obdobju), ne morejo biti upravičeni stroški izvajanja GJS → stroškov FJ za zaprta odlagališča ni mogoče vključiti v cene GJS
- ▶ Enako velja tudi za dejansko nastale stroške sanacij deponij in vzdrževanja deponij po zaprtju

FINANČNA JAMSTVA

- ▶ Rešitev tega problema bi bilo treba poiskati v:
 - spremembi Uredbe o odlagališčih odpadkov (možnost poročta občin kot finančnega jamstva ali jasna opredelitev obveznosti občin za kritje teh stroškov v primeru, ko cene storitev GJS niso omogočale zbiranje sredstev za kritja teh stroškov) ali
 - spremembi Uredbe o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi odlaganja odpadkov (sistemske rešitve sanacij deponij)
- ▶ Pri odločanju o primerni rešitvi pa je (tudi v tem primeru) treba zagotoviti predvsem, da stroški sanacij zaprtih deponij ne bodo vplivali na cene storitev gospodarskih javnih služb, ki se zaračunavajo uporabnikom

Za konec

- ▶ GJS se morajo izvajati na način, da se dosega predpisane standarde (glede varovanja okolja, ipd.)
- ▶ Izvajanje GJS na način, da se ti standardi dosega, ne more biti poceni
- ▶ Vendar:
 - Isti (zahtevani) standard storitev je mogoče doseči na različne načine – z različnimi stroški
 - Vsi, ki pripravljajo in sprejemajo predpise in odločitve, ki vplivajo na samo izvajanje GJS, bi se morali zavedali, kako se posamezne zahteve oziroma odločitve odrazijo v stroških in s tem cenah izvajanja GJS
 - Pri sprejemanju vsake odločitve (ali predpisa) je potrebno presojati tudi ali si tako raven storitev (če gre za nadstandard) uporabniki (še) lahko privoščijo

Vprašanja?