

UČINKOVITO ZAGOTAVLJANJE KOMUNALNIH STORITEV S POUDARKOM NA EKONOMIJI OBSEGA



Janko Kramžar

predsednik Zbornice Komunalnega gospodarstva

Podčetrtek, september 2013



TEZA: DEJSTVO, PROBLEM ALI IZZIV?



"Nevzdržno je, da imamo več kot sto komunalnih podjetij. Posledica te razdrobljenosti so tudi višje cene komunalnih storitev pa neustrezna kontrola in zmeda pri določanju cen, kar omogoča, da občani s plačevanjem storitev krijejo izgube komunalnih storitev."

(dr. Igor Šoltes, nekdanji predsednik Računskega sodišča RS, Dnevnik, 9. september 2013)

KOMUNALNA UREDITEV VS LOKALNA UREDITEV

ORGANIZIRANOST IN UPRAVLJANJE KOMUNALNE DEJAVNOSTI TRADICIONALNO POVEZANO Z LOKALNO UREDITVIJO

- **odločanje** - za zagotavljanje komunalnih storitev odgovorne lokalne skupnosti
- **lastništvo** - komunalna infrastruktura v lasti občin
- **prostorska omejenost** - izvajanje na območju občine

LOKALNO IZVAJANJE ORGANIZACIJSKO ZELO RAZDROBLJENO IN STROŠKOVNO ZAHTEVNO

- **veliko majhnih lokalnih izvajalcev javnih služb**
- **domnevna neučinkovitost izvajanja komunalnih storitev**

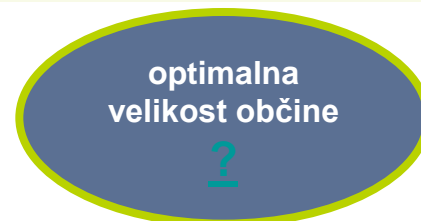
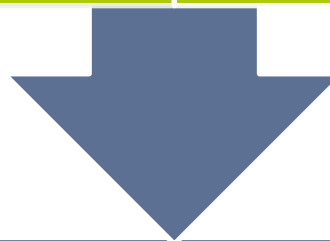
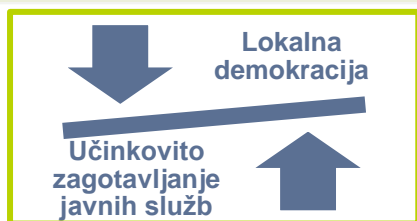


SPREMEMBE NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE

REORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE – ODPRAVA SLABOSTI (?) MAJHNIH OBČIN

ZDRUŽEVANJE OBČIN

POVEZOVANJE OBČIN

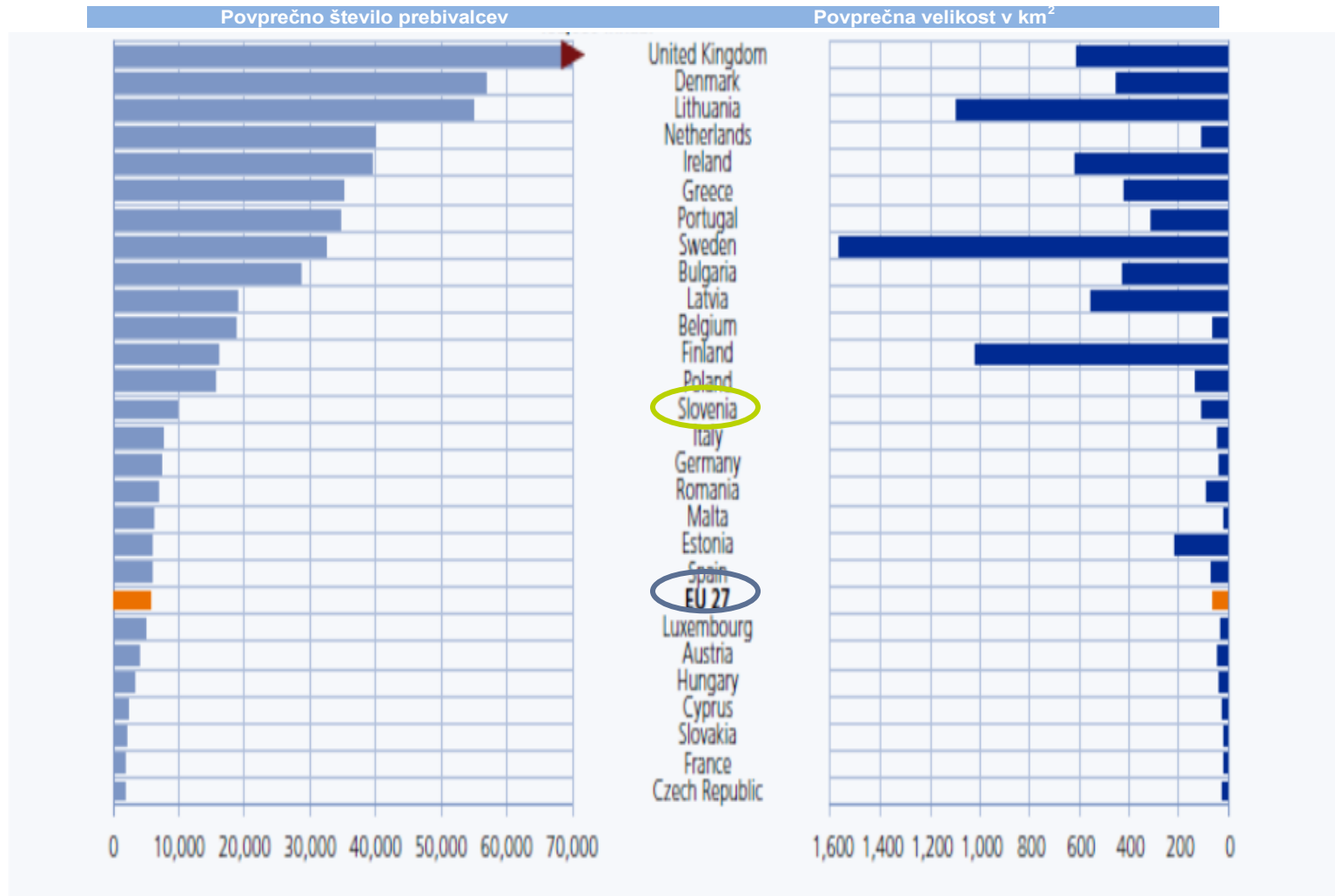


PROSTOVOLJNO ALI OBVEZUJOČE

DAVČNE IN FINANČNE
SPODBUDE

KRITERIJI ZAGOTAVLJANJA
JAVNIH STORITEV
(OBMOČJE, CENA,
KAKOVOST...)

Povprečno število prebivalcev in velikost občin (v km²)v evropskih državah, 2011



EU-27 - 49 km² /5.630 prebivalcev
Slovenija - 96 km² /9.523 prebivalcev

Vir: Subnational public finance in the European Union, DEXIA-CEMR,2012.

TRENDI NA PODROČJU LOKALNE SAMOUPRAVE

TERITORIALNA REORGANIZACIJA – ZMANJŠEVANJE ŠTEVILA OBČIN

- Predpostavka – teritorialno večje enote so učinkovitejše

DVA PRISTOPA

- Združevanje občin – ustvarjanje prostorsko večje enote lokalne samouprave, krepitev upravne sposobnosti in učinkovitosti občin s povečanjem teritorialnega obsega
- Povezovanje občin – zadržanje majhnih občin in njihove identitete, operativna sposobnost se zagotavlja s povezovanjem in skupnim izvajanjem javnih storitev

SPOZNANJA IN UGOTOVITVE

- Združevanje in povezovanje predstavlja le razvojni potencial in možnost večje učinkovitosti
- Ključna je vizija, ustrezna prilagoditev upravljanja in izvajanja storitev na novonastalem skupnem območju
- Prvo obdobje (do 5 let) ne prinese pričakovanih učinkov, povezano s kaotičnim stanjem in večjimi transakcijskimi stroški



SPREMEMBE NA KOMUNALNEM PODROČJU





TRENDI NA PODROČJU UČINKOVITEJŠEGA ZAGOTAVLJANJA KOMUNALNIH STORITEV

Proces regionalizacije

Povezovanje izvajalcev
na občinski in
regionalni ravni

Doseganje kritičnega
obsega :

- za razvoj znanj
- združevanje sredstev
- vstop na finančni trg

Tržna usmeritev

Gospodarska kriza
povečala fiskalni pritisk
in zmanjšala javna
investicijska sredstva

Vključevanje zasebnih
izvajalcev s strokovnim
znanjem in kapitalom

Slabe izkušnje –
ponovno javno
izvajanje komunalnih
storitev

Vzpostavitev regulacije

Lastništvo komunalne
infrastrukture ne določa
učinkovitosti izvajanja

Naravni monopol
omejuje konkurenco

Primerjalna analiza
(benchmarking)
uveljavljena oblika
presoje učinkovitosti
javnih izvajalcev



SPREMEMBE V ORGANIZACIJSKI STRUKTURI OBČIN IN UPRAVLJANJU KOMUNALNEGA SEKTORJA- ANALIZA PRISTOPOV V TUJINI



Nizozemska



Italija



Finska



Francija





NIZOZEMSKA

Proces združevanja občin stalen proces

- zmanjšanje števila občin iz 700 leta 1989 na 408 leta 2013
- sprva spontano, potem zakonsko usmerjeno, v procesu odločanja pomembna lokalna podpora
- razlogi: decentralizaciji nalog na lokalni ravni, zahtevnejša tehnologija zagotavljanja javnih storitev, predpostavka večje občine so učinkovitejše

Medobčinsko povezovanje

- zakonsko urejeno, 800 občinskih dogovorov, več kot 1200 drugih oblik sodelovanja

Izvajanje komunalnih storitev

- zakonsko opredeljeno javno zagotavljanje oskrbe s pitno vodo za gospodinjstva
- združevanje vodnih podjetij (iz 200 postopoma na 10)
- razlogi: kakovostne storitve, zahtevnejša tehnologija, ekonomija obsega, večja učinkovitost
- regulacija: benchmarking, ki ga izvaja združenje vodnih podjetij (Vewin), sprva prostovoljno, letos prvič obligatorno

Izkušnje z združevanje vodnih podjetij:
Lennart Silvis, direktor, Netherlands Water Partnership



ITALIJA

Proces povezovanja občin

- večina občin (70 %) ima manj kot 5.000 prebivalcev
- spodbujanje občin k povezovanju pri izvajanju nalog
- prostovoljno povezovanje potekalo prepočasi, načrt za odpravo občin z manj kot 1.000 prebivalcev so opustili v prid medobčinskega sodelovanja
- sprejeta zakonska obveza, da morajo majhne občine (manj kot 5.000 prebivalcev) v letu 2013 oblikovati medobčinska združenja za skupno izvajanje nalog

Izvajanje komunalnih storitev

- v preteklosti veliko število majhnih izvajalcev (12.000 na področju oskrbe s pitno vodo)
- z reformo opredeljeno 91 posebnih optimalnih območij oskrbe (ATO), v vsakem lahko storitve zagotavlja le en izvajalec
- z zakonom leta 2009 onemogočeno t.i. in-house izvajanje javnim podjetjem
- referendumski proti zakonski opredelitvi zasebnega načina izvajanja javnih služb, zlasti na področju vodne oskrbe

Težave pri izboru izvajalca storitev na skupnem območju

- od 91 območij ATO jih ima 72 izbranega izvajalca (34 t. i. in house izvajalcev (javna podjetja), 12 mešanih podjetij, 6 koncesij zasebnim izvajalcem.
- pri ostalih problem imenovanja skupnega izvajalca zaradi nesoglasja občin



FINSKA

Dolgotrajen proces združevanja občin

- značilna veliko moč in avtoriteta ter finančna samostojnost lokalnih oblasti
- po letu 2005 večfazni proces prestrukturiranja lokalne samouprave (PARAS) – prenos nalog iz manjših v večje občine
- razlog: hitro staranje delovne sile in povečana stopnja notranje migracije med mesti
- cilj: oblikovati sistem upravljanja, da bodo občine tudi v bodoče zagotavljale kakovostne storitve na stroškovno učinkovit način

Kompromisna rešitev

- prostovoljno združevanje občin, znatne vladne spodbude, ki se postopno zmanjšujejo
- zakonska opredelitev, da mora biti občina dovolj velika za izvajanje nalog (20.000 prebivalcev za izvajanje osnovnega zdravstva, 50.000 prebivalcev za osnovno izobraževanje)
- majhne občine dve možnosti: združitev ali sodelovanje z drugimi občinami
- 67 združitvev, 54 območij skupnega izvajanja, ki vključuje 210 občin

Ugotovitve in spoznanja pri izvajanju reforme

- **optimalne velikosti občin ni mogoče določiti**, odvisna je od nalog, za katere je občina odgovorna
- **velikost občine in obseg storitev sta dve različni stvari**, reforme jih pogosto napačno izenačijo
- **občine imajo različne težave**, od tega je odvisno, kakšni so potrebni ukrepi povečanje učinkovitosti
- **zaupanje je ključno za uspešno reorganizacijo**, lokalni odločevalci pogosto nimajo zaupanja v sosednje občine
- **združitev predstavlja le razvojni potencial**, dejanske koristi se dosežejo šele z reformo sistema upravljanja in izvajanja storitev



FRANCIJA

Razvejana lokalna samouprava

- številne občini pomembne dejavniki demokracije in lokalne identitete
- leta 1971 lokalna reforma zmanjšanje števila občin s prostovoljnim združevanjem ni uspela -
- za povečanje učinkovitosti državne spodbude za medobčinsko sodelovanje

Medobčinsko sodelovanje

- več oblik povezovanja: v mehkejši obliki le zaradi skupnega izvajanja storitev ali formalno s skupnim financiranjem in prenosom izvajanja storitev na medobčinsko skupnost (več kot 2.500 skupnosti povezuje preko 33.500 občin)

Operativne pomanjkljivosti medobčinskega povezovanja

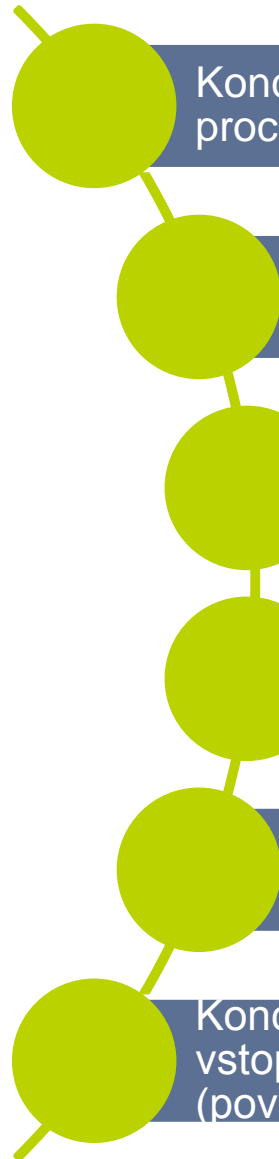
- medobčinske skupnosti nimajo neposredne demokratične legitimnosti
- medobčinsko rivalstvo omejuje doseganje skupnih interesov (mestne in primestne občine)-veliko usklajevanja in transakcijskih stroškov
- številni medobčinski organi, ohlapno vezano omrežje institucij
- pristojnosti so nepregledne in se prekrivajo, potrebno kompleksno usklajevanje

Izvajanje komunalnih storitev

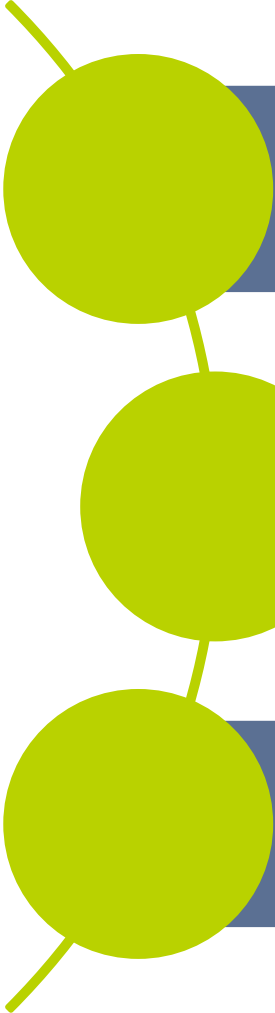
- V preteklosti razvejan sistem prenesenega izvajanja javnih storitev na podlagi koncesij
- razvoj velikih zasebnih podjetij z veliko tržno močjo
- zaradi neučinkovitega in dragega izvajanja vse več ponovnega prenosa v javno izvajanje (Pariz)



ZAKLJUČKI

- 
- Koncentracija komunalnega sektorja je tesno povezano s procesom koncentracije lokalne samouprave.
 - Koncentracija je dolgotrajen proces, ki v začetni fazi pogosto ne izboljša storitev in celo poveča stroške.
 - Pomembna je vizija in zaupanje vseh deležnikov v spremembe in ustrezno komuniciranje.
 - Povezovanje enot lokalne samouprave je bolj pogosta oblika koncentracije kot združevanje.
 - Obvezujoči procesi koncentracije imajo prednost pred prostovoljnimi.
 - Koncentracija komunalnega sektorja je največkrat izvedena z vstopom velikega zasebnega koncesionarja ali združevanjem (povezovanjem) obstoječih izvajalcev.

PREDLOGI



Sistemske zaščititi javno izvajanje ključnih javnih storitev ter zagotoviti zanesljivo in kakovostno oskrbo prebivalcev

Zagotoviti pravne podlage in sistemske spodbudite za povezovanje občin in skupno zagotavljanje javnih storitev

Oblikovati strokovne kriterije **obvezujočega** skupnega zagotavljanja javnih storitev (benchmarking, tehnični in geografski kriteriji)



UN WORLD HAPPINESS REPORT 2013

Happiness
sreča
(čustvo)

zadovoljstvo
(občutek)

156 držav
1. mesto
Danska

44. mesto
Slovenija

6 dejavnikov
pojasnjuje
75 % razlik

- BDP/prebivalca
- zdravje
- svoboda odločanja
- nizka stopnja korupcije
- radodarnost, velikodušnost (generosity)
- močna socialna mreža

=

**HAVING
SOMEONE
TO
COUNT
ON**