

Poročilo, ki ga Republika Slovenija predloži na podlagi člena 9 Sklepa SSGP in odstavka 62 Okvira SSGP

1. OPIS UPORABE SKLEPA SSGP IN OKVIRA SSGP TER DODELJENI ZNESKI

V temu poročilu se po predlogi Komisije poroča o uporabi Sklepa SSGP v Republiki Sloveniji v letih 2012-14 (prva polovica leta).

V Republiki Sloveniji so gospodarske in druge javne službe, ki v celoti ali po izbranih plačljivih storitvah ustrezajo definiciji SSGP, opredeljene s sektorskimi zakoni; kot obvezne ali izbirne in kot državne ali občinske jih pristojni republiški in občinski organi organizirajo bodisi z ustanovijo javnega podjetja ali zavoda bodisi s podelitvijo koncesije zasebnemu podjetju, izbranemu z javnim razpisom. V obeh primerih so cene in na cene vezane predpisane subvencije (kot državna ali socialna pomoč) za izbrane SSGP enotno urejene; oblikovanje cen in dodeljevanje subvencij (nadomestila) izvajajo in spremljajo pristojni republiški ali občinski organi.

Sklep SSGP se v Republiki Sloveniji uporablja za tiste kategorije SSGP, pri izvajanju katerih je zakonsko predpisana ali pogodbeno dogovorjena opredeljena pravica do nadomestila in za tiste izvajalce SSGP, ki niso izbrani z javnim razpisom po merilu najnižje ali ekonomsko najbolj ugodne cene. V slednjih primerih se Sklep SSGP uporablja ne glede na to, ali izvajalci pripadajo javnemu ali zasebnemu sektorju, v kolikor izbrano SSGP izvajajo na določenih območjih po cenah, katere, oblikovane po enotni metodologiji s pripadajočimi subvencijami (nadomestilom), potrdijo pristojni organi. V poročilo niso zajete kategorije SSGP oziroma posamezni izvajalci SSGP s pravico do nadomestila, za katere je z zakonodajo in s pogodbami v celoti izpolnjeno Altmarkovo pravilo.

Po obstoječi slovenski ureditvi je pravica do državne pomoči v obliki nadomestila za izvajanje obveznosti javne službe za določene kategorije SSGP dovoljena v določenih okoliščinah, za druge pa je brezpogojno naložena. Državna pomoč je predpisana, kadar uporabnikom iz objektivnih razlogov ni mogoče zaračunati polne ekonomske cene izvajalcev javnih služb oziroma kadar stroškov izvajanja zakonsko ali pogodbeno naloženih obveznosti v splošnem interesu, kot je, na primer, zagotavljanje splošne dostopnosti ter redne in nemotene oskrba z javnimi storitvami in dobrinami, ni mogoče vračunati v prodajno ceno.

Z veljavno slovensko zakonodajo, ki se nanaša na organiziranje SSGP, je v pomembnih določbah, ki se nanašajo na podeljevanje pooblastila za opravljanje SSGP in na izračunavanje in spremljanje dodeljenih zneskov nadomestila povečini zagotovljeno izvajanje Sklepa SSGP. Zabeležene so nekatere pomanjkljivosti pri uporabi Sklepa SSGP, ki narekujejo dolgotrajnejše sistemske in zakonodajne prilagoditve. Po drugi strani je opazen pomemben razvoj k preglednejšemu subvencioniranju cen javnih storitev. Poleg izdelave ekonomskih analiz se uvaja obveznost uporabe primerjalnih osnov in referenčnih cen, ki jih izdelajo pristojni organi in neodvisne institucije. S tem

zabeleženim trendom se pričakuje, da bo v Republiki Sloveniji v doglednem času za vse več kategorij SSGP v celoti izpolnjeno Altmarkovo pravilo.

Po sprejetju novih EU pravil o državni pomoči v obliki nadomestila pri opravljanju SSGP iz začetka leta 2012 je o njihovi uporabi v kontekstu veljavne slovenske zakonodaje oziroma obstoječe ureditve in prakse Ministrstvo za finance, kot pristojno za spremljanje državne pomoči, organiziralo za pristojne občinske organe in resorna ministrstva sklop seminarjev in strokovnih posvetovanj. V nadaljevanju se načrtujejo priglasitve shem in individualnih primerov nadomestila za namen spremljanja in poročanja o nadomestilu po prejemnikih in kategorijah SSGP.

To poročilo je pripravilo Ministrstvu za finance na osnovi podatkov, ki so jih posredovala ministrstva in občine, pristojne za izvajanje Sklepa SSGP. Na poziv k posredovanju podatkov o dodeljenih zneskih nadomestila po relevantnih kategorijah SSGP v letih 2012-14 se je odzvalo več kot polovica od 212 občin, med njimi 7 od 11 mestnih občin. Podatki o zneskih nadomestila so se z občinami usklajevali pred predložitvijo in preverjali po predložitvi. Vzorec je reprezentativen tako po velikosti občin kot po relevantnih kategorijah SSGP in načinih njihovega organiziranja in subvencioniranja na ravni občin. Na temu vzorcu so ocenjena povprečja skupnih zneskov nadomestila po različnih kategorijah SSGP na ravni občine in po velikostih dodeljenih zneskov nadomestila, ki niso nujno v korelaciji z velikostjo občin.

V času ozaveščanja in seznanja z novimi EU pravili o nadomestilu za opravljanje SSGP ter zbiranja podatkov za to poročilo so bila opravljena številna posvetovanja z občinami in ministrstvi, kjer so bile izpostavljene nekatere težave pri razumevanju uporabe Sklepa SSGP. Na kratko so povzete v temu poročilu.

1) Bolnišnice (in zdravstvene storitve) (člen 2(1)(b))

Opis storitve: V skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti (Ur. l. RS št. 36/04; ZZDej) se zdravstvene in bolnišnične storitve v okviru mreže javne službe opravljajo v javnih zdravstvenih zavodih ali zasebnih podjetjih s koncesijo. Za izvajanje primarnih zdravstvenih storitev v soglasju z ministrstvom za zdravje koncesije podelijo občine, za druge zdravstvene storitve in bolnišnice, ki so organizirane na širših območjih in na ravni države, pa jih podeli ministrstvo za zdravje. Zavarovanim osebam se dostop do storitev, ki so pravica obveznega zdravstvenega zavarovanja, zagotavlja solidarnostno, iz prispevkov obveznega zdravstvenega zavarovanja in z doplačili prostovoljnega dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Za zakonsko določene upravičence ministrstvo, pristojno za zdravje v celoti ali deloma plačuje zdravstvene storitve in prispevke obveznega zdravstvenega zavarovanja.

V skladu z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS št. 100/05) se bolnišnične in zdravstvene storitve v okviru javne službe plačujejo po realiziranih programih po cenah in normativih, ki jih predpiše Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Program zdravstvenih in bolnišničnih storitev, ki se zagotavlja v okviru javne službe, določijo partnerji v zdravstvu. Na podlagi Splošnega dogovora ZZZS sklene pogodbe s posameznimi izvajalci o obsegih zdravstvenih in bolnišničnih storitev. Tekom leta izvajalci bolnišničnih storitev lahko predlagajo medsebojne uskladitve glede na doseženo oziroma nedoseženo realizacijo. Skupnega finančnega učinka iz tega naslova ni.

Oblika pooblastitve: Za izvajanje zdravstvenih in bolnišničnih storitev se javne zdravstvene zavode pooblasti z aktom o ustanovitvi, izvajalce zasebnega sektorja pa z odločbo o dodelitvi koncesije in s podpisom koncesijske pogodbe.

Po podatkih ZZZS je na ravni občin podeljenih okoli 2.000 koncesij za osnovne zdravstvene dejavnosti, na širših območjih pa okoli 300 koncesij za sekundarne in specialistične zdravstvene storitve. V državi deluje 26 bolnišnic, ki jih je ustanovila Republika Slovenija. Skupaj z občinami je ta so-ustanovila še 22 zdravstvenih domov.

Trajanje pooblastitve: Iz ustanovnega akta javnega zdravstvenega zavoda je razvidno, da je bilo dodeljeno trajno pooblastilo. Trajanje koncesij je omejeno na 10 do 20 let, odvisno od vloženih sredstev koncesionarjev - zasebnih podjetij. Ne glede na trajanje teh pooblastil ZZZS sklene z vsakim izvajalcem posebej pogodbo o obsegu dejavnosti, ki bodo financirani iz javnih sredstev, z javnimi zavodi letno, s koncesionarji pa za obdobje štirih let.

Dodelitev izključnih ali posebnih pravic: S pooblastilom je izvajalcem dodeljena izključna ali posebna pravica do izvajanja opredeljene dejavnosti na ravni ene ali več občin, širšega območja ali države, skladno z določbami ZZDej o območjih organiziranja zadevnih dejavnosti. Poleg tega je javnim zavodom – z zakonom, ki ureja upravljanje stvarnega premoženja države in občin - dodeljena pravica do brezplačne uporabe opremljenih prostorov, kateri so last njihovih ustanoviteljev – Republike Slovenije in občin.

Mehanizem za nadomestilo: Po zdravstveni zakonodaji ni predvideno nikakršno subvencioniranje zdravstvenih in bolnišničnih storitev iz javnih sredstev. Po Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. [86/10](#)) so javni zdravstveni zavodi pri opravljanju javne službe upravičeni do brezplačne uporabe odgovarjajoče infrastrukture (prostorov in opreme). Koncesionarji te stroške, ki so vštete v cene storitev, zaračunavajo ZZZS.

Pri opravljanju storitev dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja zakon, ki ureja zdravstveno zavarovanje, nalaga izravnalno shemo, obvezno za vse zavarovalnice, ki ponujajo to storitev po komercialnih pogojih. Trenutno to storitev ponujajo tri zavarovalnice.

Izgube ali presežke odhodkov iz izvajanja zdravstvenih in bolnišničnih storitev so dolžni javni zavodi in zasebni koncesionarji pokriti iz lastnih sredstev, iz prihodkov, ki jih ustvarijo s ponudbo zdravstvenih in bolnišničnih storitev po komercialnih pogojih in cenah.

Preprečevanje in izterjava morebitnih prekomernih nadomestil: Izvajalce zdravstvenih in bolnišničnih storitev ZZZS plačuje račune za realizirane sklope ali programe storitev, zato do prekomernega nadomestila ne prihaja. Poleg tega javni zdravstveni zavodi, predvsem pa bolnišnice pogosto izkazujejo izgube ali primanjkljaje prihodkov iz izvajanja javne službe, saj povečini opravljene storitve presegajo pogodbene obveznosti.

Skupni znesek dodeljenih pomoči: Podatkov o skupnih zneskih nadomestila, ki je javnim zdravstvenim zavodom dodeljeno - s pravico do brezplačne uporabe opreme in prostorov - v naravi, nismo uspeli zbrati. Ti zneski so – skladno z računovodskimi predpisi izkazani - v višini amortizacije in stroškov investicijskega vzdrževanja omenjenih prostorov - v poslovnih knjigah pristojnih republiških in občinskih organov.

Po izravnalni shemi za dopolnilno zdravstveno zavarovanje znaša finančni transfer med zavarovalnicami glede na starostno strukturo zavarovancev posamezne zavarovalnice v povprečju 12 milijonov evrov letno

2) Socialne storitve (člen 2(1)(c))

Kategorija SSGP: Pomoč družini na domu

Opis storitve: Z Zakonom o socialnem varstvu (Ur. l. RS. št 3/07; ZSV) je občinam naloženo, da zagotovijo mrežo javne službe za pomoč družini na domu. V ta namen občine izberejo enega ali več izvajalcev omenjene storitve na svojih ozemljih. V okviru mreže javne službe to storitev pod enakimi pogoji in po enotno predpisanih standardih in normativih opravljajo javni socialno varstveni zavodi in drugi javni zavodi ter druge pravne in fizične osebe, ki pridobijo koncesijo na javnem razpisu.

Ta storitev je v okviru mreže javne službe plačljiva po cenah, ki so oblikovane s strani izvajalcev in odobrene s strani pristojnih občinskih organov skladno s Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Ur. l. RS št. 87/06). Ta metodologija, predpisana na ravni države opredeli in normira ter v nekaterih primerih standardizira upravičene stroške pri oblikovanju cen te storitve.

Za uporabnike so cene, ki se pomembno razlikujejo od ene do druge občine, zelo ugodne, saj so na različne načine subvencionirane s strani občin in, odvisno od razpoložljivih sredstev, iz proračuna Republike Slovenije. Vendar uporabniki so upravičeni po subvencionirani ceni do največ 20 ur te storitve na teden. Dodatne storitve se plačajo po komercialnih cenah.

Oblika pooblastitve: Za izvajanje storitev pomoči na domu občine neposredno pooblastijo javne socialnovarstvene zavode, krajevno pristojne centre za socialno delo ali na zadevnem območju locirane domove za ostarele s pogodbo, izvajalce zasebnega sektorja pa z odločbo o dodelitvi koncesije in sklenitvijo koncesijske pogodbe.

Po podatkih pristojnega ministrstva je v okviru mreže javne službe pooblastilo za opravljanje storitev pomoč družini na domu dodeljeno 82 izvajalcem: 63 javnim zavodom in 19 koncesionarjem. Centri za socialno delo in domovi za ostarele, ki opravljajo osnovne dejavnosti s pooblastilom pristojnega ministrstva, to storitev opravljajo kot dodatno dejavnost po pogodbah.

Trajanje pooblastitve: Pogodbe z javnimi zavodi niso časovno omejene, z zasebnimi koncesionarji so sklenjene za obdobje 10 let. Ne glede na trajanje teh pogodb, se cene in subvencije (nadomestilo) oblikujejo in spreminjajo na letni ravni. Predpisana metodologija (parametri) za izračunavanje cen in subvencij se prilagaja po potrebi, po navadi v razdobjih, krajših od 10 let.

Dodelitev izključnih ali posebnih pravic: Po pogodbah imajo izvajalci izključno ali posebno pravico do opravljanja storitve na ravni ene ali več občin. Poleg tega jim je z ZSV dodeljena pravica do nadomestila za izvajanje obveznosti javne službe.

Mehanizem za nadomestilo: Po ZSV so občine dolžne pokriti oziroma doplačati najmanj 50% cene storitve pomoč družini na domu. Po omenjenemu pravilniku o oblikovanju cen je občinam naloženo dodatno znižanje cene, z opredeljenim, delnim

pokritjem določenih stroškov, npr. strokovne priprave, vodenja in koordiniranja ipd., kar pomeni dodatno subvencijo ali nadomestilo občine. V pravilniku so določeni in normirani upravičeni stroški, na podlagi katerih se oblikuje cena, pa tudi maksimalno dovoljeni deleži izbranih stroškov, ki se ne vračunajo v ceno storitev, ampak jih na podlagi izstavljenih računov pokrijejo občine.

Preprečevanje in izterjava morebitnih prekomernih nadomestil: Izvajalcem storitev pomoči na domu so subvencije dodeljene za opravljene storitve, kot doplačilo k polnim ekonomskim cenam, zato do prekomernega nadomestila ne prihaja. Cene, na katere občine podajo soglasje, se usklajujejo enkrat letno. Med letom se lahko uskladijo, če izračunana uskladitev po posameznih elementih (upravičenih stroških) preseže 3 odstotke rasti glede na zadnjo uskladitev.

Skupni znesek dodeljenih pomoči: V zakonsko predpisanih okvirih se praksa odločanja o višini in načinu dodeljevanja nadomestila za obveznosti te javne službe po občinah pomembno razlikuje. Po višini znesek variira od zakonsko obveznih 50% cene do opcijskih 100% cene. V večini občin so cene subvencionirane preko predpisanega minimuma, najpogosteje v razponu med 70 do 75% cene, v redkih občinah se vsem uporabnikom v celoti plača to storitev iz sredstev občinskega proračuna. V zaostrenih proračunskih razmerah se občine vse pogosteje odločajo za kombinacijo socialne in državne pomoči: nad 50% državne pomoči izbranim uporabnikom doplačajo ceno po merilih socialne pomoči.

V poročanemu obdobju peščica občin ni dodelila nadomestila za storitev pomoči družini na domu. Za ponazoritev, kako skupni zneski nadomestila variirajo po občinah, so v tabeli 1 prikazani poleg povprečnih zneskov po občini, izračunanih za vse občine, ki so posredovale podatke o temu nadomestilu, tudi povprečni skupni zneski nadomestila za 10 občin, kjer so bili v navedenih letih dodeljeni najnižji in najvišji zneski nadomestila, ter povprečja za 7 mestnih občin. Podatki za leto 2014 se nanašajo na zneske nadomestila, dodeljene v prvi polovici leta.

Tabela 1: Skupni zneski nadomestila za pomoč na domu, v EUR

| pomoč na domu | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------------|------------|------------|
| Povprečno – znesek za vse občine (125/119/117) | 58.494,32 | 60.198,49 | 33.738,34 |
| Povprečno – najnižji zneski (10) | 5.493,00 | 2.685,00 | 2.259,00 |
| Povprečno – najvišji zneski (10) | 315.366,00 | 314.054,00 | 171.930,00 |
| Povprečno MO (7) | 269.460,00 | 264.995,71 | 121.098,57 |

Kategorija SSGP: Predšolska vzgoja

Opis storitve: Po Zakonu o vrtcih (Ur. l. RS št. 100/05; ZVrt) predšolsko vzgojo kot plačljivo storitev izvajajo javni in zasebni vrtci, ki z vpisom v razvid pristojnega ministrstva izpolnjujejo zakonske pogoje. Po predpisanih normativih in standardih ter *curriculumu* so občine skladno z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in

izobraževanja (Ur. l. RS 16/07; ZOFVI) dolžne organizirati mrežo javne službe predšolska vzgoja.

Po navedenih zakonih je predšolska vzgoja v mreži javne službe za starše plačljiva po ugodnih, subvencioniranih cenah. Cene in na njihove izračune vezane subvencije so določene na osnovi Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo (Ur. l. RS št. 97/03, 77/05 in 120/05). Po ZVrt starši prosto izbirajo med javnim ali zasebnim vrtcem in med različnimi programi, v okviru in izven mreže javne službe. Za uveljavljanje pravic do občinskih subvencij niso vezani na vrtec v občini stalnega prebivališča, ki je po zakonih o financiranju vrtcev in o uveljavljanje pravic do javnih sredstev dolžna doplačati ceno programa.

Z občinskimi subvencijami so cene primerljivih programov predšolske vzgoje v okviru javne službo nižje od cen vrtcev brez koncesije. Slednji namreč niso upravičeni do državne pomoči, ki so jo občine - kot ustanoviteljice ali koncedentke - dolžne dodeliti vrtcem, ki na njihovih območjih izvajajo predšolsko vzgojo v okviru mreže javne službe. Starši so do doplačil občin upravičeni tudi v zasebnih vrtcih, ki nimajo koncesije, če le-ti izvajajo javno veljavne programe, pri čemer se doplačilo občine prizna po cenah, ki veljajo za javno službo.

Oblika pooblastitve: Za izvajanje programov predšolske vzgoje v okviru javne službe občine ustanovijo en ali več javnih vrtcev ali organizirajo posebne enote v okviru obstoječih javnih zavodov (osnovnih šol) kot njihove ustanoviteljice. V kolikor se pokažejo dodatne potrebe po predšolski vzgoji in obstoječe zmogljivosti javne mreže ne zadostujejo, je občina dolžna z odločbo dodeliti koncesijo zasebnemu vrtcu, izbranemu z javnim razpisom in z njim skleniti pogodbo o koncesiji.

Z ZOFVI je opredeljena obvezna vsebina ustanovnih aktov javnih vrtcev in pogodb o koncesiji za opravljanje zadevne javne službe.

Trajanje pooblastila: Po sami naravi ustanovni akt javnega zavoda pomeni trajno pooblastilo, pogodba o koncesiji pa ima omejeno trajanje, ki je zakonsko določeno z izkazano potrebo po predšolski vzgoji v zadevni občini in s postopkom prenehanja koncesije. Ne glede na trajanje tega pooblastila se cene programov v okviru mreže javne službe in na njihove izračune vezani izračuni zneskov državne (in socialne) pomoči izračunajo na letni ravni.

V razvidu pristojnega ministrstva je uvrščenih skupaj 394 vrtcev, od teh je velika večina javnih zavodov in organizacijskih enot javnih zavodov, vrtcev s koncesijo je razmeroma malo.

Dodelitev izključnih ali posebnih pravic: Javni in zasebni vrtci, ki izvajajo javno službo predšolske vzgoje imajo po ustanovnem aktu oziroma po koncesijski pogodbi pravico in obveznost izvajanja javno veljavnih programov po reguliranih cenah s pravico do občinskih in republiških subvencij, skladno z veljavnimi zakonodajami, ki urejajo financiranje predšolske vzgoje in uveljavljanje pravic do javnih sredstev. Če se poleg zakonsko predpisanih občine odločijo za dodatne subvencije cene vrtcev, se te pravice izvajalcev opredelijo s pogodbo o financiranju vrtca.

Mehanizem za nadomestilo: Po obstoječi ureditvi je občinam in Republiki Sloveniji zakonsko naložena in omogočena plejada obveznih in opsijskih subvencioniranj cen

programov predšolske vzgoje: ene pomenijo subvencije izvajalcem (nadomestilo), druge uporabnikom (socialno pomoč).

Po ZVrt so občine dolžne vrtcem, ki izvajajo javno službo na njenem območju, pokriti stroške, ki se ne vštejejo v ceno programa predšolske vzgoje, kot so stroški investicij in investicijskega vzdrževanja. Te stroške je dolžna javnim zavodom zagotoviti občina kot ustanoviteljica, koncesionarjem pa kot koncedentka po dogovoru oziroma pogodbi. Poleg teh se v cene ne vračunajo stroški, ki niso povezani s programom predšolske vzgoje, pač pa izhajajo iz predpisov o delovnih razmerjih (npr. odpravnine presežnim delavcem, sindikalni zaupniki, zaposlitve preko predpisanih normativov, tekoče vzdrževanje opreme, pohištva in delovnih priprav, razna nadomestila zaposlenim, stroški sodnih postopkov, poravnava odškodnin ipd.) ter stroške nadomeščanja. Poleg zakonsko predpisanih zniževanj cen občine lahko dodatno znižajo cene z delnim pokritjem stroškov, ki po metodologiji štejejo za elemente pri oblikovanju programskih cen.

Oba načina zniževanje cene, z izvzetjem določenih stroškov in z zniževanjem upravičenih stroškov pri oblikovanju cen, pomenita nadomestilo za obveznosti javne službe, zagotavljanje splošno dostopnega in nemotenega izvajanja programov. Oboji stroški so podrobneje opredeljeni in normirani s predpisano metodologijo za oblikovanje cen programov v vrtcih, ki izvajajo javno službo. S to metodologijo so cene izračunane kot mesečna povprečja upravičenih stroškov po različnih programih predšolske vzgoje. Po teh cenah se izstavijo računi za plačila staršev in za doplačila občine, pristojnih za doplačila po stalnih prebivališčih staršev.

Po Zakonu o uveljavljanju pravic do javnih sredstev (Ur. l. RS št. 62/10), ki po plačnih razredih staršev določa lestvico sorazmernih plačil staršev in občin zavezank za doplačila, morajo občine vrtcem doplačati najmanj 23% cene programa za vse otroke, ter razlike, določene po plačnih razredih staršev do 77% cene programa, po kateri to storitev plačajo starši iz najvišjega plačnega razreda. V občinskih proračunih se 23-odstotno doplačilo obravnava kot subvencija cene na podlagi zakona, razlika do 77% pa kot doplačilo k plačilom staršem. Prvo, neselektivno po uporabnikih, pomeni državno pomoč (nadomestilo), slednje, glede na formalni postopek odločanja o upravičenih zneskih po plačnih razredih staršev, pomeni socialno pomoč.

Po ZVrt se staršem, ki imajo hkrati vključenih v vrtec več otrok, razlike v razponu med 30% do polno znižanim plačilom storitve pokrije iz proračuna Republike Slovenije.

Za subvencioniranje cen programov iz občinskih proračunov vrtci, ki izvajajo javno službo, sklenejo z občinami pogodbe o financiranju, po katerih se vsako leto na osnovi potrjenih finančnih planov vrtcev določijo potrebna sredstva po različnih postavkah občinskega proračuna.

Preprečevanje in izterjava morebitnih prekomernih nadomestil: Občine zagotavljajo vrtcem plačila stroškov in doplačila cen na osnovi zahtevkov za plačilo stroškov in računov za doplačilo cene. Ker vrtci izdajajo občinam mesečno zahtevke za povrnitev stroškov po nastalih zneskih v preteklem mesecu, iz tega naslova ne prihaja do prekomernega nadomestila. Do tega prav tako ne prihaja z dodelitvijo državne in socialne pomoči v zakonsko predpisanih odstotkih cene.

Cene programov predšolske vzgoje se uskladijo enkrat letno, glede na letne rasti upravičenih stroškov, v primerih njihovih bistvenih sprememb pa tudi med letom. O usklajeni ceni, ki jo s predložitvijo in obrazložitvijo izračunov cen predlagajo vrtci ali po

dogovoru z vrtni občina, občina izda sklep. Če je občina ustanoviteljica več vrtecev, lahko s sklepom določi enotno ceno, ki velja za enake programe na njenem območju. Za sprejemanje in korekcijo cen se občine lahko oprejo na podatke pristojnega ministrstva o povprečni višini upravičenih stroškov, izračunani na osnovi cen programov tekočega leta.

Skupni znesek dodeljenih pomoči: V okviru plejade zakonsko določenih obveznih in opcijskih subvencij tako cene programov predšolske vzgoje kot načini njihovega subvencioniranja urejajo občine individualno; prakse v obeh ozirih pomembno variirajo od ene do druge občine. Tako se, denimo, redke občine, ki razpolagajo z zadostnimi sredstvi, odločijo za nekaj odstotnih točk zvišati obvezne 23 odstotne subvencije na ceno. Druge se bolj nagibajo k delnemu pokritju določenih upravičenih stroškov v izračunih cen kot načinom zniževanja cen za uporabnike in občinski proračun.

Podatki o skupnih zneskih nadomestila za pokritje stroškov, ki niso vključeni v izračune programskih cen, pomembno variirajo od občine do občine, po višini in strukturi teh stroškov na eni strani, pa tudi glede na velikost občin in njihovo starostno strukturo prebivalcev na drugi strani. Zneski tega nadomestila znašajo po občinah med manj od 10.000 in več kot 2 milijona evrov na leto, v povprečju pa okoli 100.000 evrov po občini na leto.

Navkljub negotovosti, ali 23-odstotna doplačila cene s strani občin pomenijo državno pomoč (po analogiji s subvencijami cen drugih SSGP jo pomenijo), so podatki o skupnih zneskih nadomestila za ta namen ocenjeni v 59 občinah. V obdobju poročanja so po občinah variirali v razponu od manj od 20.000 do več kot 1 milijona evrov na leto, v povprečju pa znašali med 300.000 – 350.000 evrov po občini na leto.

V tabeli 2 so podani podatki o povprečnih skupnih zneskih nadomestila po občini, ki vključujejo zneske, kot so skupaj dodeljeni po dveh mehanizmih nadomestila (23-odstotno subvencijo cene in stroški, izvzeti iz izračuna cen) na ravni posamezne občine. Poleg povprečij skupnih zneskov nadomestila za vse občine, so izračunana še povprečja za 10 občin, kjer so bili dodeljeni najnižji in najvišji zneski, in povprečja za 7 mestnih občin. Podatki za leto 2014 se nanašajo na skupne zneske, dodeljene v prvi polovici leta.

Tabela 2: Skupni zneski nadomestila za predšolsko vzgojo, v EUR

| predšolska vzgoja | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|--------------|-------------|
| Povprečno – znesek za vse občine (115/115/115) | 572.696,09 | 509.630,10 | 230.328,43 |
| Povprečno – najnižji zneski (10) | 23.509,00 | 26.599,00 | 30.920,00 |
| Povprečno – najvišji zneski (10) | 3.351.953,00 | 2.741.709,00 | 698.786,00 |
| Povprečno – zneski za MO (7) | 2.216.581,43 | 2.072.864,29 | 959.636,67 |

3) Zračna ali pomorska povezava z otoki (člen 2(1)(d))

Po tej kategoriji SSGP v Republiki Sloveniji ni potrebe.

4) Letališča in pristanišča (člen 2(1)(e))

Opis storitve: Na podlagi Zakona o letalstvu (Ur. l. RS, št. 81/10), v kolikor se obratovanja javnega letališča ne more zagotoviti v obsegu in na način, kot zakon določa je v javnem interesu, tega za letališče državnega pomena zagotovi Vlada Republike Slovenije, za letališče lokalnega pomena pa občina, v obeh primerih s podelitvijo koncesije koncesionarju, izbranemu z javnim razpisom.

Trenutno obratujeta 2 javni letališči državnega pomena. Na obeh se opravljajo zračni prevozi splošnega letalstva in posebni zračni prevozi. V letu 2012 je eno beležilo 90 komercialnih zračnih prevozov in 1181 drugih letov, drugo pa 17845 drugih letov.

Oblika pooblastitve: Za obratovanje dveh javnih letališč sta na podlagi koncesijskih aktov (vladnih uredb) sklenjeni koncesijski pogodbi, ki poleg podrobneje razdelanih zakonskih obveznosti obratovanja javnega letališča in medsebojnih finančnih razmerij natančno določata pravico do nadomestila za pokritje opredeljenih upravičenih stroškov izvajanja obveznosti javne službe. S koncesijsko pogodbo je opredeljen tudi način izračunavanja in spremljanja zneska nadomestila.

Ti pogodbi sta bili v prehodnem obdobju sklenjeni neposredno s podjetjema, kot zgodovinskima so-lastnikoma letališke infrastrukture in edinima ponudnikoma letaliških storitev na omenjenih letališčih.

Trajanje pooblastitve: Omenjeni pogodbi imata po Zakonu o letalstvu časovno omejeno veljavnost, do sklenitve pogodbe s koncesionarjem, izbranim z javnim razpisom.

Dodelitev izključnih ali posebnih pravic: S koncesijsko pogodbo se izvajalcu podeli izključno pravice do obratovanja imensko navedenega javnega letališča in pravico do nadomestila za izvajanje zakonsko naloženih obveznosti pri opravljanju zadevne javne službe.

Mehanizem za nadomestilo: Po pogodbi predvideno nadomestilo za delno ali celotno pokritje določenih upravičenih stroškov pomeni neposredno subvencijo (dotacijo) v višini razlike med prihodki in odhodki iz obratovanja javnega letališča, ob upoštevanju dejansko nastalih in s predloženimi računi izkazanih nastalih stroškov izvajanja obveznosti javne službe. Podjetji sta upravičeni do nadomestila, v kolikor nastalih stroškov iz izvajanja obveznosti javne službe v določenemu letu ne uspeta pokriti iz prihodkov iz obratovanja javnega letališča.

Sredstva za nadomestilo so rezervirana na posebni postavki v vsakoletnem proračunu Republike Slovenije. Ta namenski proračunski znesek je določen na podlagi ekonomske analize o obratovanju javnih letališč, pri čemer se upoštevajo tako izkazani prihodki in odhodki v preteklih letih, kot tudi planirani prihodki in odhodki v prihodnjih letih glede na zabeležene trende rasti ali upadanja prometa na dveh letališčih.

Preprečevanje in izterjava morebitnih prekomernih nadomestil: V okviru predvidenega zneska z vsakoletnim aneksom h koncesijski pogodbe (postavke v proračunu Republike Slovenije) se nadomestilo izplača vsak mesec kot akontacija na plačilo računov za nastale upravičene stroške v preteklem mesecu. Po izteku leta se na osnovi revidiranih računovodskih izkazov podjetij pregleda upravičenost izplačanih akontacij glede na izkazane prihodke in odhodke obratovanja letališča v preteklem letu. Če se ugotovi presežek akontacij, se naslednje leto sorazmerno zniža nadomestilo oziroma se izterja presežek nadomestila.

Skupni znesek nadomestila: Skupni znesek nadomestila, dodeljen za izvajanje obveznosti javne službe obratovanja dveh javnih letališč v Republiki Sloveniji je v letu 2012 znašal 780.000 evrov, v letu 2013 pa 987.000 evrov.

5) Nadomestilo za opravljanje drugih storitev splošnega gospodarskega pomena, ki ne presega letnega zneska v višini 15 milijonov EUR (člen 2(1)(a))

Opis storitve: Z Zakonom o varstvu okolja (Ur. l. RS , št. 39/06; ZVO) so določene obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov. Občine so jih dolžne organizirati skladno s predpisi, ki urejajo gospodarske javne službe. V nasprotnem jih v primerni obliki za njihovo območje in za njihov račun ustanovi država.

Pri izvajanju navedenih javnih služb so zakonsko naložene obveznosti, kot npr. nemotena, trajna in splošno dostopna oskrba prebivalstva ter s področja varstva okolja. Poleg tega Vlada Republike Slovenije podrobno predpiše oskrbovalne standarde in tehnične, vzdrževalne in organizacijske normative ter enotno metodologijo za oblikovanje cen posameznih storitev oziroma za izračunavanje subvencij – zneskov nadomestila. Objekti in naprave za opravljanje javne službe predstavljajo javno infrastrukturo lokalnega pomena, ki je last ene ali več občin, kjer se javna služba organizira in opravlja.

Pri organizaciji teh javnih služb občine zasledujejo cilje finančne izvedljivosti in ekonomske učinkovitosti, s poudarkom na doseganju najnižje ali ekonomske najbolj ugodne cene za uporabnike in občinske proračune. Po občinah se te javne službe različno organizirajo: v mestnih in večjih občinah isto podjetje izvaja eno ali več omenjenih javnih služb, manjše in srednje velike občine jih največkrat organizirajo skupaj. Tipično podjetje izvaja eno javno službo v več občinah ali več javnih služb v eni ali več občinah. Izjema so nekatere mestne občine, pa tudi nekatere majhne občine, kjer so za izvajanje teh javnih služb ustanovljeni režijski obrati.

Oblika pooblastitve: Pooblastilo za izvajanje občinskih javnih služb varstva okolja se skladno z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS št. 32/93) neposredno dodeli javnemu podjetju, ki ga ustanovi ena ali več občin, oziroma režijskemu obratu občine. Izvajalca, ki je zasebno podjetje, se izbere z javnim razpisom ene ali več občin. V prvem primeru je akt pooblastitve ustanovni akt podjetja, v slednjem pa koncesijska pogodba. Po obeh oblikah pooblastila se javne službe opravljajo skladno z odgovarjajočimi sistemskimi in sektorskimi predpisi in se subvencionirajo iz občinskih proračunov po isti metodologiji (parametrih).

Pravico do nadomestila in metodologijo za izračun zneska nadomestila določa Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur. l. RS, št. [87/12](#) in [109/12](#)).

Trajanje pooblastitve: Pooblastila javnih podjetij za izvajanje navedenih javnih služb so po obliki (ustanovni akt podjetja) trajna, dokler ne prenehajo relevantne okoliščine, po koncesijskih pogodbah pa omejena. Četudi trajanje tovrstnih koncesij ni zakonsko

določeno ali omejeno, se o njihovem trajanju, ki povečini ne presega 10 let, odloča glede na vrednost vloženih sredstev koncesionarjev.

Ne glede na trajanje pooblastila za opravljanje javne službe je pravica do nadomestila dodeljena in opredeljena s pogodbami, ki jih občine sklenejo z izvajalci za najem javne infrastrukture in vsako leto obnovijo z aneksi. Z aneksi se določi ceno najema infrastrukture in popuste na ceno (zneske nadomestila). Poleg tega se predpisana metodologija (parametri) za izračunavanje zneska nadomestila pregleda in po potrebi prilagodi v obdobjih, po navadi krajših od 10 let.

Po seznamu izvajalcev navedenih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za okolje, so pooblastila povečini (v 90% primerov) trajna, dodeljena javnim podjetjem in režijskim obratom. Primeri časovno omejene koncesije so zabeleženi za javne službe in storitve, ki se izvajajo z infrastrukturo, zgrajeno z javno-zasebnem partnerstvom.

Dodelitev izključnih ali posebnih pravic: Z izključno pravico do izvajanja javne službe je izvajalcem dodeljena tudi izključna pravica do uporabe ali najema odgovarjajoče javne infrastrukture, ki je last ene ali več občin. Poleg tega so izvajalcem lahko dodeljene pravice ali naložene obveznosti za izvajanje povezanih storitev. Prav tako občine lahko dovolijo ali naložijo, da se proste zmogljivosti javne infrastrukture tržijo po komercialnih cenah ali uporabljajo za ponudbo storitev na prostem trgu, s čimer se znižujejo cene za uporabnike in občinske subvencije (zneski nadomestila).

Mehanizem za nadomestilo: Po veljavni zakonodaji sta v določenih okoliščinah dopuščena dve obliki subvencioniranja cen javnih storitev varstva okolja.

Po predpisani enotni metodologiji za oblikovanje cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja občine lahko – po lastni presoji - znižajo najemnino za javno infrastrukturo pri izračunu cene za upravičene uporabnike – gospodinjstva in izvajalce nepridobitnih dejavnosti. Po tej metodologiji je občina dolžna izvajalcu zaračunati tržno najemnino za celotno infrastrukturo v višini, ki ni manjša od stroškov amortizacije. V kolikor potrjena cena za upravičene uporabnike ne pokrije v celoti najemnine, občina dodeli nadomestilo v znesku razlike med potrjeno in obračunano ekonomsko ceno storitve. Za dodelitev nadomestila občina izda sklep in oblikuje postavko v vsakokratnem občinskemu proračunu.

Poleg tega občine kot ustanoviteljice javnega podjetja in, če je predvideno s koncesijsko pogodbo, kot koncedentke pokrijejo izredne primanjkljaje prihodkov, ki nastanejo zaradi zmanjšane ali povečanega obsega poslovanja oziroma z izvedbo s strani občine naloženih izrednih obveznosti, ki niso bile vključene v finančne plane izvajalcev in posledično v odgovarjajoče postavke občinskega proračuna.

Po obeh mehanizmih se nadomestilo obravnava kot denarna subvencija - dotacija; skladno s slovenskimi računovodskimi standardi se v finančnih poročilih izvajalcev izkaže kot prihodek, v finančnih poročilih občin pa kot odhodek. V prilogi k računovodskemu izkazom izvajalci obrazložijo namen nadomestila. Poleg tega so ti dolžni voditi ločene računovodske evidence po različnih dejavnostih.

Parametri za izračunavanje zneska nadomestila po dveh mehanizmih so opredeljeni s predpisano metodologijo za oblikovanje cen. Po tej morajo izvajalci vsako leto izdelati elaborate (ekonomske analize) za oblikovanje cen, kjer so glede na predviden obseg poslovanja upoštevani vsi stroški in poleg prihodkov iz določene javne službe tudi prihodki (prihranki) iz uporabe infrastrukture za izvajanje povezanih in drugih

komercialnih dejavnosti. V izračunu cen oziroma nadomestila se prizna donos na vložena, poslovno potrebna osnovna sredstva izvajalca, ki ne sme presegati 5% njihove vrednosti. Ko izračunane cene odstopajo za več kot 10% od potrjenih cen, jih občina ponovno potrdi.

S to nedavno na novo predpisano metodologijo za izračunavanje nadomestila bo za zadevne javne službe izpolnjen tudi četrti pogoj Altmarkovega pravila. Ministrstvu, pristojnemu za okolje, nalaga, da za primerljiva območja izračuna in objavlja reprezentativne - povprečne potrjene, zaračunane in obračunane cene zadevnih storitev. Te cene, ki so prvič objavljene leta 2014, bodo služile izvajalcem in občinam kot referenčne cene; odstopanja od povprečne cene za primerljivo območje je treba pojasniti v elaboratu (ekonomski analizi) za izračun cene storitve in zneska nadomestila.

Preprečevanje in izterjava prekomernih nadomestil: Po omenjeni metodologiji za izračunavanje nadomestila pri oblikovanju cene storitev so občine dolžne na osnovi računovodskih izkazov za preteklo leto preveriti prisotnost morebitne razlike med potrjeno ceno in obračunsko ceno. Ta razlika se upošteva pri izračunu predračunske cene in zneska nadomestila za naslednje obdobje. Če se preseže deset odstotkov potrjene cene, mora pristojen občinski organ na osnovi elaborata izvajalca uvesti postopek potrjevanja spremenjene cene.

Nadomestilo za pokritje izrednih stroškov ali primanjkljajev prihodkov iz naloženih izrednih obveznosti oziroma zaradi zmanjšane ali povečanega obsega poslovanja se dodeli naknadno, v dejansko nastalih in izkazanih zneskih, zato do prekomernega nadomestila ne prihaja.

Skupna vsota dodeljene pomoči: V obdobju veljavnosti Sklepa SSGP so se občine možnosti za dodelitev nadomestila v obliki znižane najemnine za javno infrastrukturo posluževale predvsem zaradi večkrat podaljšane ukrepa Vlade Republike Slovenije o zamrznitvi cen omenjenih javnih služb varstva okolja. To velja zlasti za občine, kjer pred zamrznitvijo cen v cene niso bili vključeni stroški izvedenih ali planiranih večjih investicij.

Po začetku veljavnosti nove metodologije, ki je odpravila omejitve na znesek nadomestila, in po sprostitvi cen so v letu 2012 občine večinoma dvignile cene, za nekatere storitve so sorazmerno znižale zneske nadomestila, za druge pa jih prehodno dvignile. Pričakuje se, da bo v prihajajočih letih to nadomestilo postopoma izzvenelo. Možnosti dodeljevanja tega nadomestila se bodo občine posluževale izjemoma, da po planiranih večjih investicijah preprečijo velik, nenaden skok cen za upravičene uporabnike.

V tabelah 3–5 so podani povprečni skupni zneski nadomestila po navedenih občinskih gospodarskih javnih službah na ravni posamezne občine. Ti zneski so izračunani za vse občine, ki so posredovale podatke o dodeljenih zneskih nadomestila in posebej za občine, kjer so dodeljeni skupni zneski najnižji in najvišji ter za mestne občine. Podatki za leto 2014 se nanašajo na zneske nadomestila, dodeljene v prvi polovici leta.

Tabela 3: Skupni znesek nadomestila za zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov, v EUR

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------|------------|------------|
| Povprečno - znesek za vse občine (46/66/57) | 53.402,17 | 43.070,70 | 34.545,14 |
| Povprečno – najnižji zneski (10) | 2.089,00 | 770,80 | 1.007,00 |
| Povprečno – najvišji zneski (10) | 201.277,00 | 184.557,00 | 111.858,00 |

| | | | |
|------------------------------|------------|------------|------------|
| Povprečno - znesek za MO (7) | 354.245,00 | 229.873,33 | 357.150,00 |
|------------------------------|------------|------------|------------|

Tabela 4: Skupni znesek nadomestila za oskrbo s pitno vodo, v EUR

| Pitna voda | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------------|------------|------------|
| Povprečno – znesek za vse občine (64/66/57) | 64.567,97 | 58.805,68 | 27.245,93 |
| Povprečno – najnižji zneski (10) | 5.662,00 | 3.375,00 | 3.007,00 |
| Povprečno – najvišji zneski (10) | 237.478,00 | 205.336,00 | 79.090,00 |
| Povprečno - znesek za MO (7) | 314.252,50 | 366.510,00 | 221.650,00 |

Tabela 5: Skupni znesek nadomestila za odvajanje in čiščenje odpadnih voda, v EUR

| Odpadne vode | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------------------------|------------|------------|------------|
| Povprečno za vse občine (63/81/61) | 128.729,29 | 106.947,21 | 58.637,38 |
| Povprečno – najnižji zneski (10) | 3.083,50 | 6.027,00 | 2.685,00 |
| Povprečno najvišji zneski (10) | 566.320,00 | 542.988,00 | 208.971,00 |
| Povprečno – znesek za MO | 734.557,50 | 729.473,33 | 288.870,00 |

6) Nadomestilo za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena na podlagi Okvira

V navedenemu obdobju v Republiki Sloveniji ni zabeležen noben primer izvajalca SSGP s pravico do državne pomoči v obliki nadomestila za obveznosti javnih storitev, ki narekuje uporabo Okvira SSGP.

2. TEŽAVE PRI UPORABI SKLEPA SSGP ALI OKVIRA SSGP

Kot je Republika Slovenija predhodno opozorila Evropsko komisijo, določba Sklepa SSGP o trajanju pooblastila za opravljanje SSGP, kot se dobesedno razume, lahko pomeni obveznost za množične priglavitve Komisiji po Okviru SSGP, vključno z mnogimi primeri dodeljevanja zanemarljivih zneskov nadomestila. V kolikor se ta omejitev ne nanaša na opravljanje SSGP, pač pa na časovno veljavnost parametrov za izračun nadomestila ali na obveznost revidiranja parametrov, kot je Komisija ustno pojasnila na posvetovanju z državami članicami, naj se tako določi v Sklepu SSGP. Medtem od Komisije pričakujemo jasna navodila o temu vprašanju.

Pri uporabi Sklepa SSGP so se izpostavila nekatera vprašanja, ki se nanašajo na definicijo SSGP, predvsem v povezavi s členom 2(1) (b) in (c) Sklepa SSGP. Tovrstne javne službe se v Republiki Sloveniji pretežno financirajo iz občinskih proračunov, za opredelitev kot SSGP je odločilno to, da so z zakonom določene kot plačljive storitve. Po reguliranih cenah jih v manjših deležih plačajo uporabniki, v večjih pa se doplačajo iz državnega in občinskih proračunov, pogosto s kombinacijo državne in socialne pomoči. V nekaterih primerih se tovrstne javne storitve tako v celoti plačajo z javnimi sredstvi. Po merilu plačljivosti se ločujejo od javnih služb, ki se kot neekonomske dejavnosti financirajo iz integralnih občinskih proračunov po predpisih o javnih financah. Take neekonomske dejavnosti (npr. osnovno, srednje in visoko šolsko izobraževanje) so za uporabnike brezplačne, z izjemo predpisanih vpisnin in drugih taks.

V tej povezavi izpostavimo primer več javnih zavodov, ki hkrati opravljajo neekonomske in ekonomske dejavnosti. Če so slednje zakonsko opredeljene kot plačljive storitve, načeloma ni težav, da se jih opredeli za SSGP. Vendar se poraja dvom, ali se Sklep SSGP uporablja tudi za javne zavode, ki pretežno opravljajo neekonomske dejavnosti, a hkrati ustvarijo zanemarljive prihodke s prodajo povezanih storitev in dobrin. Med takšne primere se, na primer, uvrščajo naravni in kulturni spomeniki in parki ter številne javne kulturne ustanove. Prodajne cene ne odsevajo ekonomskih cen zadevnih storitev, prihodki iz prodaje na trgu ne presežejo 10% vseh prihodkov javnega zavoda.

Menimo, da je za preglednejšo uporabo Sklepa SSGP primerno razmisliti o določitvi praga ali drugega konsistentnega merila, po katerem je izvajalce, ki hkrati izvajajo (nedeljive, povezane) neekonomske in ekonomske dejavnosti, mogoče apriorno izvzeti iz uporabe pravil državne pomoči, v kolikor so izpolnjeni določeni pogoji. Tako se, denimo, po veljavni slovenski zakonodaji v takšnih primerih zahteva vodenje ločenih računovodskih evidenc, kakršnekoli presežke prihodkov iz prodaje na trgu pa je treba dosledno namenjat izvajanju in razvoju javne službe, s čimer se sorazmerno znižujejo obveznosti javnega financiranja.

Določene težave so zaznane tudi glede definicije nadomestila, posebej v povezavi s tako imenovanimi kolektivnimi javnimi službami. Te se po potrjenih cenikih v celoti plačajo s sredstvi republiškega in občinskih proračunov, saj se jih objektivno ne more zaračunati uporabnikom. Takšni primeri javnih služb so upravljanje in obratovanje javne infrastrukture, vključno z ne-plačljivimi cestami in parkirnimi površinami, prosto dostopni javni parki in druge urejene javne površine, javna razsvetljava ipd.. Glede plačevanja naloženih izrednih storitev pri opravljanju tovrstnih javnih služb (npr. odprava motenj in posledic naravnih ujm), ni enotne prakse. V nekaterih občinah račune za takšne izredne naloge izvajalcem poravnajo po cenikih kot redna dejavnost, v drugih občinah pa jih obravnavajo kot nadomestilo za izredne stroške ali primanjkljaje prihodkov, v kolikor so preseženi finančni plani izvajalcev oziroma ustrezne postavke občinskih proračunov.

Prav tako so težave zaznane glede ugotavljanja bruto ekvivalenta nadomestila v naravi pri izvajanju SSGP iz člena 2(1)(b-c) Sklepa SSGP. V nekaterih primerih šteje samo amortizacija, v drugih se prišteje še stroške investicijskega vzdrževanja, izjemoma tudi tekočega vzdrževanja. Prakse variirajo tako po posameznih izvajalcih kot po posameznih osnovnih sredstvih, ki so pogosto nabavljene s kombinacijo javnih sredstev in lastnih sredstev izvajalcev, vključno z donacijami. Zaradi različnih računovodskih praks in različnih situacij je potrebna previdnost pri zbiranju in interpretaciji podatkov. Zato podatkov o temu nadomestilu v naravi za tokratno poročilo nismo zbirali.

Pri zbiranju podatkov o dodeljenih zneskih nadomestila za izvajanje obveznosti javnih služb iz člena 2(1)(c) Sklepa SSGP je bila poglobljena težava, kako ločevati med državno in socialno pomočjo, kajti v zadnji letih ti podatki niso več ločeno evidentirani v računovodskih izkazih izvajalcev in občin. Zato se postavlja vprašanje, ali je potrebno obvezne občinske subvencije, neselektivne glede na materialni položaj poimensko navedenih uporabnikov, obravnavati kot socialno pomoč. Takšno obravnavanje ne bi bilo konsistentno z definicijo nadomestila, ki je prvenstveno namenjeno zagotavljanju splošne dostopnosti javnih storitev. Poleg tega se potem kot nadomestilo ne bi obravnavalo ostalih podobnih subvencij, ki so dodeljene uporabnikom v enakih deležih cene.

PRITOŽBE TRETJIH OSEB

V obdobju zadnjih dveh in pol let ni bila predložena nobena pritožba.

3. RAZNO

A. (neobvezno)

Po ureditvi, ki velja v Republiki Sloveniji, pri opravljanju javnih služb iz člena 2(1)(a) Sklepa SSGP večinoma ni predvidena pravica do nadomestila. V večini primerov (npr. univerzalne poštno storitve, obratovanje prenosnih in distribucijskih omrežij) so stroški izvajanja obveznosti javnih služb na primeren način upoštevani v izračunih prodajnih cen, od izvajalcev pa se pričakuje, da izredne stroške ali primanjkljaje prihodkov, ki nastanejo z ali zaradi izvajanja obveznosti javnih služb, pokrijejo iz lastnih virov - ustvarjenih presežkov prihodkov iz opravljanja javnih služb in povezanih komercialnih dejavnosti.

V posamičnih primerih izvajalcev, z izključno pravico do izvajanja javne storitve na določenem območju, je pri dodeljevanju nadomestila v celoti izpolnjeno Altmarkovo pravilo. To so zlasti primeri javno zasebnega partnerstva in tehnološko intenzivnih javnih storitev (npr. čistilne naprave, odlagališča odpadkov), za katere je s koncesijsko pogodbo lahko dodeljena pravica do nadomestila, odvisno od narave dejavnosti, vezana na primanjkljaj prihodkov ali presežek odhodkov, ki nastane s pomembno zmanjšanim oziroma povečanim obsegom dejavnosti v primerjavi s planiranim in upoštevanim pri izračun cene storitev. Še posebej so Altmarkovi pogoji izpolnjeni na področjih, kjer slovenska zakonodaja prevzema odgovarjajoče EU direktive.

V tej zvezi izpostavljamo obvezno republiško in občinsko subvencioniranje zakonsko določenih upravičenih uporabnikov kopenskih potniških prevozov, ki je po mnenju pristojnega ministrstva izvzeto iz uporabe Sklepa SSGP, na podlagi usklajenosti slovenske zakonodaje z Uredbo (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70. Prav tako po mnenju tega ministrstva uporabi Sklepa SSGP ne zapadejo prevozi šolarjev in drugi obvezni organizirani prevozi ter primeri brezplačnih mestnih avtobusnih prevozov, za katere so izvajalci praviloma izbrani s postopkom javnega naročanja po merilu najnižje ali ekonomsko najbolj ugodne cene za družbo kot celoto.

Po veljavni slovenski zakonodaji je večina javnih služb iz člena 2(1) (c) Sklepa SSGP organiziranih kot SSGP (socialna stanovanja, varstvo starejših, socialno ogroženih, pomoč posameznikom z duševnimi motnjami, gibalno oviranih idr.). Vendar se Sklep SSGP ne uporablja, saj se obvezno oblikovane (ekonomske) cene za upravičene uporabnike subvencionirajo izključno prek ukrepov socialne pomoči, skladno z Zakonom o uveljavljanju pravic do javnih sredstev (Ur. l. RS št. 62/10) - na podlagi individualnih odločb krajevno pristojnih centrov za socialno delo, izdanih na podlagi vlog upravičencev.

Potrebno je še opozoriti na probleme pri uporabi pravila *de minimis* za SSGP. Mnoge občine po subvencijah za posamezne SSGP še zdaleč ne dosega praga tega *de minimis* pravila. Vendar prav te občine SSGP organizirajo skupaj z ostalimi občinami, s čimer se po izvajalcih ta prag pogosto preseže.

B. (neobvezno)

Sklep SSGP in Okvir SSGP sta nedvomno lažje uporabljiva od Odločbe SSGP in Okvira SSGP iz leta 2005. Vendar k še izboljšani njuni uporabi bi pripomogla jasna navodila Evropske komisije glede meril za določanje ekonomske narave javnih služb s področij socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja ipd. in za opredeljevanje javnih zavodov kot podjetij, kadar ob izvajanju negospodarskih dejavnosti ponujajo povezane storitve proti plačilu. Na tem mestu bi Evropsko komisijo še zaprosili za podrobnejša navodila glede razlikovanja med (do)plačilom storitve in nadomestilom v primerih SSGP, izpostavljenih v temu poročilu. Želeli bi tudi njeno uradno tolmačenje določbe Sklepa SSGP o trajanju pooblastila, kot pogoja za dovoljeno uporabo Sklepa SSGP.

Ljubljana, 20. avgusta 2014