



INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA OBVEZNIH OBČINSKIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA OKOLJA

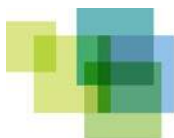
IV., V. IN VI. FAZA PROJEKTNE NALOGE

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI ZA LETO 2016

Ljubljana, februar 2018



Celovite rešitve za javne službe



INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE
Slovenska cesta 56, 1000 LJUBLJANA

Naslov: PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA OBVEZNIH
OBČINSKIH GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB VARSTVA
OKOLJA – IV., V. in VI. faza projektne naloge

Naročnik: Gospodarska zbornica Slovenije, Zbornica komunalnega
gospodarstva, Dimičeva ulica 13, Ljubljana

Oznaka pogodbe: 362 – 2120 – 2017

Izvajalec: Inštitut za javne službe, Slovenska cesta 56, Ljubljana

Vodja projekta: mag. Stanka Cerkenik

Delovna skupina: Marko Fatur, ZKG-delovna komisija za oskrbo s pitno
vodo; mag. Marko Cvikl, ZKG-delovna komisija za
odvajanje in čiščenje odpadnih voda; Drago Dervarič,
ZKG-delovna komisija za ravnanje z odpadki; Antun
Gašparac, ZKG-komisija za ekonomiko

Spremljevalna skupina: Miran Lovrič, GZS Zbornica komunalnega gospodarstva;
Leo Kremžar, Skupnost občin Slovenije; Jože Kobe,
Združenje mestnih občin Slovenije; Robert Smrdelj,
Združenje občin Slovenije

Inštitut za javne službe
mag. Stanka Cerkenik
strokovna direktorica



INŠTITUT ZA JAVNE SLUŽBE
Slovenska cesta 56, 1000 LJUBLJANA

VSEBINA

UVOD	5
NAMEN IN CILJ PROJEKTNE NALOGE	6
PROTOKOL O SODELOVANJU	6
METODOLOŠKA POJASNILA	6
PRIMERJALNA ANALIZA - BENCHMARKING	8
IZHODIŠČA IN CILJI PRIMERJALNE ANALIZE	8
UPORABNOST PRIMERJALNE ANALIZE NA PODROČJU GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB	9
SPLOŠNA DOLOČILA GLEDE OBLIKOVANJA CEN JAVNIH STORITEV	12
CENE STORITEV JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	12
<i>Stroški javne infrastrukture</i>	12
<i>Stroški opravljanja storitev</i>	13
<i>Enota količine javne storitve</i>	14
PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI ZA LETO 2016	16
PODROČJA PRIMERJALNE ANALIZE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	16
PRIDOBIVANJE PODATKOV IN REZULTATI PRIMERJALNE ANALIZE	17
PODATKI O IZVAJALCIH RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI, VKLJUČENIH V PRIMERJALNO ANALIZO	18
Organizacijska oblika izvajalcev	18
Velikost analiziranih izvajalcev	19
REPREZENTATIVNOST PRIMERJALNE ANALIZE ZA PODROČJE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	20
PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV - KLJUČNI KRITERIJI	24
PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV JAVNE INFRASTRUKTURE	25
PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV OPRAVLJANJA JAVNE SLUŽBE	31
<i>Stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov</i>	31
<i>Stroški opravljanja storitev zbiranja bioloških odpadkov</i>	32
<i>Skupni stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov</i>	34
PRIMERJALNA ANALIZA SKUPNIH STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE	36
STROŠKOVNA RAZVRSTITEV IZVAJALCEV GLEDE NA KLJUČNE KRITERIJE IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	38
Analiza vpliva količine zbranih komunalnih odpadkov na stroške zbiranja komunalnih odpadkov	38
Analiza vpliva deleža ločeno zbranih odpadkov na stroške zbiranja komunalnih odpadkov	41

PRIMERJAVA STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV V LETIH 2015 IN 2016	43
KLJUČNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	48
POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	50
PROSTORSKA UREJENOST ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	50
<i>Površina oskrbovalnega območja in število oskrbovanih prebivalcev</i>	50
<i>Prevoženi kilometri in zbrani komunalni odpadki</i>	54
<i>Število zabojnikov za odpadke</i>	56
<i>Inštaliran in obračunski volumen zabojnikov za zbiranje komunalnih odpadkov</i>	57
KAKOVOST IN ZANESLJIVOST ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	59
<i>Struktura z javnim odvozom zbranih komunalnih odpadkov in delež ločeno zbranih frakcij</i>	60
TRAJNOSTNA NARAVNANOST IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE	63
<i>Stopnja pokritja odhodkov s prihodki</i>	63
POJASNJEVALNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	64
PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV - KLJUČNI KRITERIJI	66
PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV JAVNE INFRASTRUKTURE	66
PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV OPRAVLJANJA JAVNE SLUŽBE	68
PRIMERJALNA ANALIZA SKUPNIH STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE	70
STROŠKOVNA RAZVRSTITEV IZVAJALCEV GLEDE NA KLJUČNE KRITERIJE IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV	71
<i>Analiza vpliva količine na stroške obdelave komunalnih odpadkov</i>	71
PRIMERJAVA STROŠKOV IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV V LETIH 2015 IN 2016	73
KLJUČNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV	74
POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV	76
NAČIN IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV	76
TRAJNOSTNA NARAVNANOST IN UČINKOVITOST IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE	78
<i>Stopnja pokritja odhodkov s prihodki</i>	80
POJASNJEVALNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV	79

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV - KLJUČNI	
KLJUČNI KRITERIJI	81
PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV JAVNE INFRASTRUKTURE	81
PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV OPRAVLJANJA JAVNE SLUŽBE	83
PRIMERJALNA ANALIZA SKUPNIH STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE	85
STROŠKOVNA RAZVRSTITEV IZVAJALCEV GLEDE NA KLJUČNE KRITERIJE IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	86
Analiza vpliva količine odloženih odpadkov na stroške odlaganja komunalnih odpadkov	86
PRIMERJAVA STROŠKOV IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV V LETIH 2015 IN 2016	89
KLJUČNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	92
POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	94
PROSTORSKA UREJENOST ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	94
KAKOVOST IN ZANESLJIVOST OSKRBE	96
TRAJNOSTNA NARAVNANOST IN STROŠKOVNA UČINKOVITOST	97
<i>Stopnja pokritja odhodkov s prihodki</i>	98
POJASNJEVALNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV	99
SKUPNI STROŠKI IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	101
STROŠKI JAVNE INFRASTRUKTURE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	101
STROŠKI OPRAVLJANJA STORITEV RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	103
SKUPNI STROŠKI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI	105
SKUPNI STROŠKI RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI – POVZETEK ANALIZE	108
ZAKLJUČNE UGOTOVITVE	110

UVOD

Konec leta 2012 je bila uveljavljena Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja – v nadaljevanju Uredba MEDO, ki je uvedla nov način oblikovanja cen komunalnih storitev in pristojnost določanja cen komunalnih storitev ponovno prenesla na občine, ki so kot odgovorne za zagotavljanje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb postale tudi regulativni organ za potrjevanje cen komunalnih storitev.

Bistvo regulacije je določiti ceno, ki krije upravičene stroške izvajanja storitev in zagotavlja trajnostno poslovanje izvajalcev. Uredba MEDO je kot podlago za določanje upravičenih cen komunalnih storitev uvedla povprečne cene na primerljivih območjih, ki jih opredeli pristojno ministrstvo in pri tem upošteva zlasti geografske, poselitvene in oskrbovalne značilnosti območja. Podatki o cenah na primerljivih območjih naj bi služili občinam za presojo upravičenih cen storitev na njihovem območju. Glede na to, da so podatki podlaga za primerjavo in sprejem cen, je izrednega pomena, da so primerjalna območja opredeljena na strokovno ustreznih osnovah.

Izvajanje javnih storitev je lokalno pogojeno ter odvisno od številnih naravnih in tehnično-tehnoloških pogojev, zato mora regulacija temeljiti na analizi učinkovitosti izvajanja dejavnosti, pri čemer niso upoštevani le stroški, temveč tudi pogoji izvajanja. Stroškovna zahtevnost oskrbovalnih sistemov na območju posamezne občine vpliva na povprečno lastno ceno izvajanja storitve v občini. Glede na to je pomembna povezava tehničnih oz. oskrbovalnih in ekonomskih elementov, ki zagotavlja celovitejšo primerjavo izvajanja javnih storitev in poslovanja izvajalcev gospodarskih javnih služb. Tovrstno celovito vrednotenje učinkovitosti izvajanja dejavnosti omogoča primerjalna analiza (*ang. benchmarking*), ki izvajalcem javnih služb omogoča izboljšanje njihovega poslovanja, občinam pa pomaga pri odgovoru na ključno vprašanje, kateri stroški in v kolikšni višini so dejansko upravičeni.

Zbornica komunalnega gospodarstva je zato konec leta 2014 v sodelovanju z vsemi tremi interesnimi združenji občin (SOS, ZOS, ZMOS) začela s projektom Primerjalne analize izvajanja obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki ga izvaja Inštitut za javne službe. Temeljni namen je analizirati podatke o ključnih oskrbovalnih pogojih in stroških izvajanja storitev javnih služb varstva okolja za posamezne izvajalce in občinam zagotoviti ustrežnejšo strokovno podlago za presojo upravičenih cen, izvajalcem pa možnosti za izboljšanje poslovanja.

Primerjalna analiza ni enkratni proces, za dolgoročno izboljšanje in preglednost poslovanja je potreben sistematičen, kontinuiran proces merjenja in primerjanja. Zbornica komunalnega gospodarstva je zato po zaključku primerjalne analize za leto 2013 nadaljevala s primerjalno analizo izvajanja javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki za leta 2014, 2015 in 2016.

NAMEN IN CILJ PROJEKTNE NALOGE

Temeljni namen projektne naloge je pridobiti in analizirati podatke o ključnih oskrbovalnih pogojih in stroških izvajanja javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki za posamezne izvajalce za leto 2016 in tako zagotoviti kontinuirano primerjavo pogojev ravnanja z odpadki v slovenskem prostoru.

Cilj projektne naloge je razvrstitev izvajalcev javne službe ravnanja z odpadki v skupine na podlagi izbranega ključnega parametra ter primerjalno prikazati in analizirati, kako posamezni izvajalci v letu 2016 dosegajo izbrane pojasnjevalne parametre, ki vplivajo na višino stroškov in pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca v primerljivi skupini.

PROTOKOL O SODELOVANJU

Protokol o sodelovanju pri projektni nalogi so skupaj z Zbornico komunalnega gospodarstva podpisale Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije ter Združenje mestnih občin Slovenije. Podpisnice protokola so se zavezale, da si bodo prizadevale za pridobitev potrebnih podatkov za izvedbo primerjalne analize in pri svojih članicah spodbujale uporabo rezultatov analize.

METODOLOŠKA POJASNILA

Primerjalna analiza je metodološko prilagojena posebnostim javnih služb in potrebam presoje upravičenosti cen. Izvajalci izvajajo storitve v različnih oskrbovalnih pogojih, ki vplivajo na stroške. Za namene presoje upravičenosti cen je zato najbolj ustrezna primerjalna analiza po parametru, ki statistično kaže največjo povezanost s stroški izvajanja storitve. Odstopanje od ključnega parametra je analizirano s pomočjo pojasnjevalnih parametrov s področja kakovosti, zanesljivosti in učinkovitosti izvajanja storitev.

Ključni in pojasnjevalni parametri so bili oblikovani v okviru delovne skupine projekta, ki jo sestavljajo predsedniki področnih odborov ZKG, in potrjeni v okviru spremljevalne skupine projekta, ki jo sestavljajo predstavniki ZKG, SOS, ZOS in ZMOS. Pri opredelitvi ključnih in pojasnjevalnih parametrov so bile smiselno upoštewane ugotovitve Primerjalne analize izvajanja komunalnih storitev, ki je bila v okviru Zbornice komunalnega gospodarstva izvedena za storitve posameznih javnih služb varstva okolja (ZKG 2008, 2010), simulacije oblikovanja primerljivih območij izvedenih v okviru delovne skupine MOP ter veljavna metodologija za oblikovanje cen.

V skladu s sklepom spremljevalne skupine so v poročilu izvajalci označeni z oznakami. Poročilo je z navedbo oznake posredovano posameznim izvajalcem, ki so sodelovali v primerjalni analizi, in občinam, za katere izvajajo javno službo.

PRIMERJALNA ANALIZA - BENCHMARKING



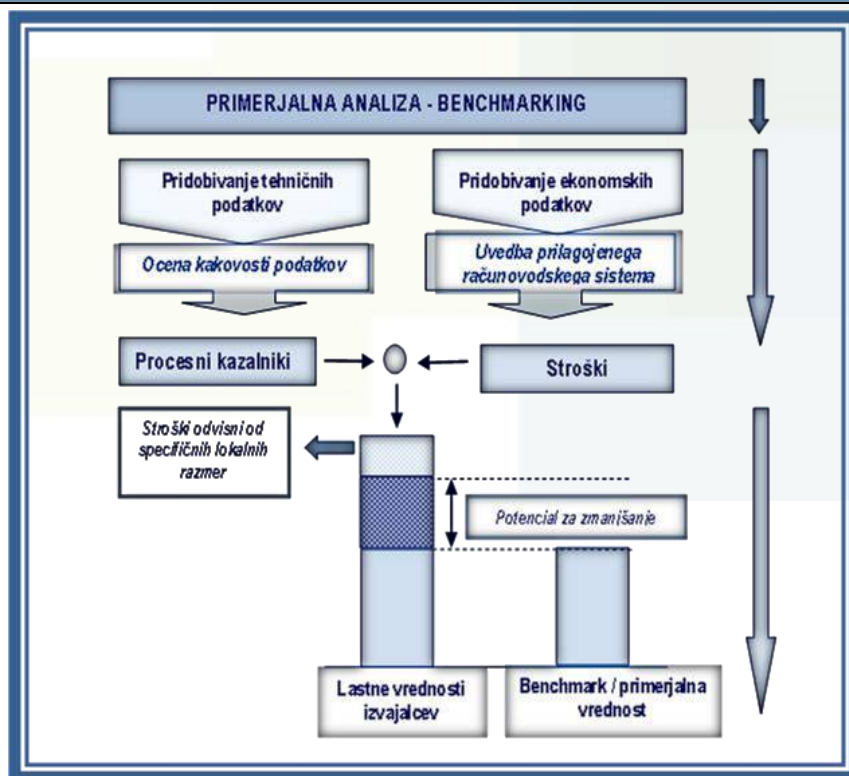
PRIMERJALNA ANALIZA - BENCHMARKING

IZHODIŠČA IN CILJI PRIMERJALNE ANALIZE

Primerjalno analizo (*ang. benchmarking*) lahko opredelimo kot sistematičen, kontinuiran proces merjenja in primerjanja poslovnih procesov podjetja s primerljivimi podjetji. Primerjava zagotavlja informacije, ki podjetjem omogočajo, da izboljšajo svoje poslovanje. Na kratko bi lahko povzeli, da gre za iskanje najboljših panožnih praks, ki vodijo k odličnejšim rezultatom.

SLIKA 1

Shema primerjalne analize



Vir: Cerkenik, S.: Primerjalna analiza (benchmarking) kot osnova za presojo učinkovitosti izvajanja gospodarskih javnih služb – uporaba v evropskih državah, 2012.

Cilj primerjalne analize je predvsem ugotoviti, kako učinkovit je posamezni izvajalec in na katerih področjih lahko svoje poslovanje še izboljša. Namen primerjalne analize ni ugotavljati, koliko so drugi izvajalci boljši, temveč kako drugi izvajalci določene aktivnosti izvajajo učinkovitejše.

Primerjalna analiza omogoča:

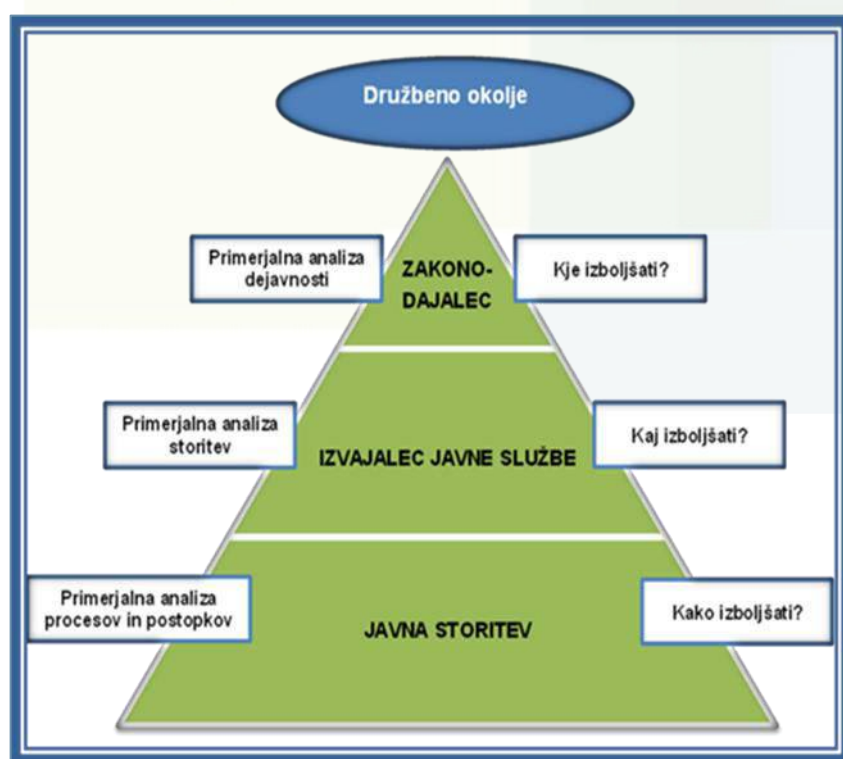
- analizo kakovosti in učinkovitosti izvajanja dejavnosti posameznih izvajalcev,
- primerjavo in pozicioniranje posameznega izvajalca glede na ostale izvajalce,
- ugotavljanje odstopanja posameznega izvajalca,
- identifikacijo razlogov za odstopanje in možnosti za izboljšanje.

UPORABNOST PRIMERJALNE ANALIZE NA PODROČJU GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽB

Zagotavljanje javnih storitev poteka v nekonkurenčnem okolju in izvajalci so v svojem organizacijskem okviru pogosto podvrženi različnim tržnim nepravilnostim ter vplivu državne in lokalne politike. Odsotnost konkurenčnih mehanizmov, ki bi zagotavljali samoregulacijo javnih služb, zahteva, da so v javnem sektorju prisotni posebni mehanizmi regulacije, ki naj bi preprečili izkoriščanje monopolnega položaja ter spodbujali zmanjševanje stroškov in učinkovito izvajanje javnih storitev. V praksi se primerjalna analiza vse bolj uveljavlja tudi v javnem sektorju kot orodje za celovito ugotavljanje učinkovitosti izvajanja.

SLIKA 2

Ravni primerjalne analize na področju gospodarskih javnih služb



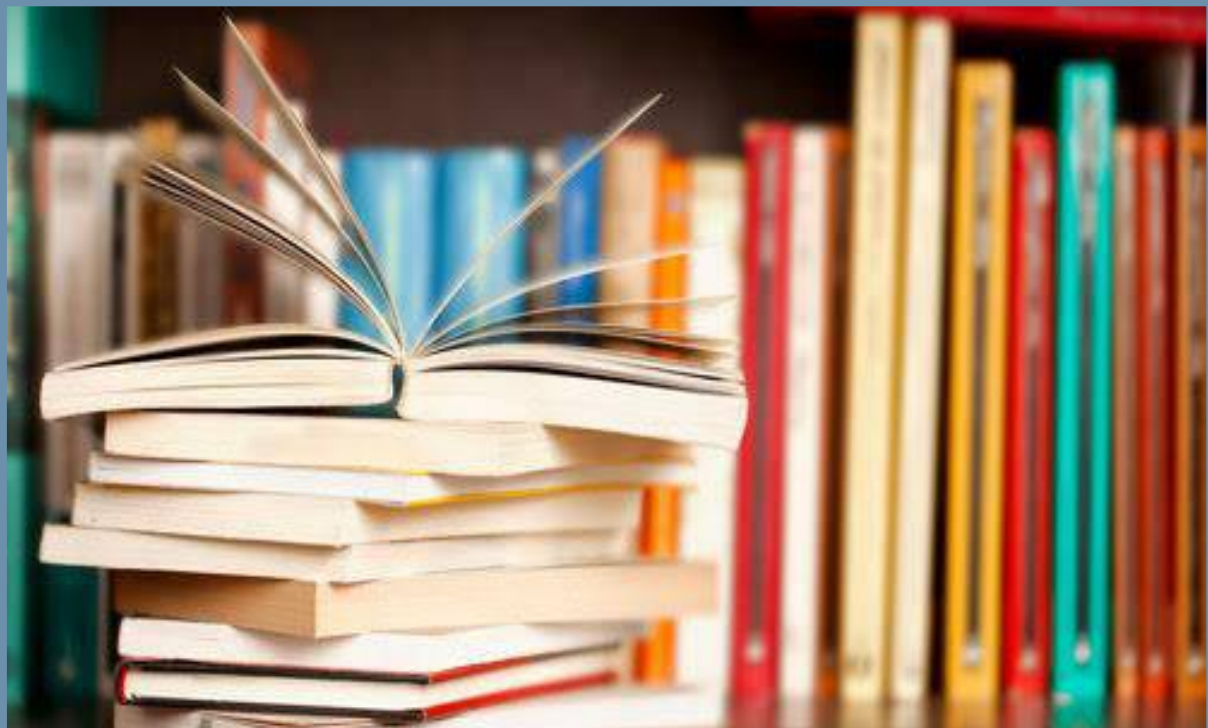
Vir: Cerkenik, S.: Primerjalna analiza (*benchmarking*) kot osnova za presojo učinkovitosti izvajanja gospodarskih javnih služb – uporaba v evropskih državah, 2012.

Primerjalna analiza je sistematičen proces merjenja in primerjanja tehničnih in ekonomskih parametrov, ki jih pri zagotavljanju javnih storitev dosegajo posamezni izvajalci. S pomočjo primerjalne analize se tako ustvarja navidežno konkurenčno okolje. Primerjava in pozicioniranje posameznega izvajalca glede na ostale izvajalce v primerljivi skupini omogoča vrednotenje izvajanja posameznega izvajalca z vidika učinkovitosti, kakovosti in zanesljivosti. Korist je obojestranska. Lokalne skupnosti lahko s pomočjo primerjalne analize presodijo, ali so stroški izvajanja javnih storitev optimalni in upravičeni, izvajalci pa lahko s pomočjo primerjalne analize prepoznajo možnosti za izboljšanje učinkovitosti ter zmanjšanje stroškov poslovanja.



Proučevanje učinkovitosti temelji na predpostavki, da bi morali biti izvajalci, ki izvajajo dejavnost v primerljivih pogojih, sposobni poslovati z enako stopnjo učinkovitosti, kot jo dosegajo drugi učinkoviti izvajalci (t. i. referenčni izvajalci). Razmerje med stroški in doseženo ravno storitev referenčnih izvajalcev določa mejno področje učinkovitosti skupine in s tem merilo za presojo (ne)učinkovitosti posameznega izvajalca.

OBLIKOVANJE CEN JAVNIH STORITEV



SPLOŠNA DOLOČILA GLEDE OBLIKOVANJA CEN JAVNIH STORITEV

Z Uredbo MEDO se je uvedel nov način oblikovanja cen komunalnih storitev. Cena izvajanja storitev posamezne javne službe je v osnovi sestavljena iz dveh delov:

- dela, ki predstavlja stroške javne infrastrukture, in
- dela, ki predstavlja stroške opravljanja javne službe.

Izhodišče za oblikovanje cen so standardi in ukrepi za opravljanje posamezne javne službe, ki jih opredeljujejo državni in občinski predpisi. Za oblikovanje cen je potrebno določiti obseg in vrednost javne infrastrukture, ki se uporablja za opravljanje javnih služb, ter donos na vložena poslovna sredstva izvajalca.

Za opredelitev upravičenih stroškov javne storitve je potrebno opredeliti tudi stopnjo izkoriščenosti javne infrastrukture ter delež javne infrastrukture, ki se uporablja za javno službo in za posebne storitve.

Izvajalec lahko v soglasju z lastnikom javne infrastrukture z uporabo javne infrastrukture opravlja posebne storitve, pri čemer ne sme ustvarjati negativne razlike med prihodki in odhodki, ki izvirajo iz tega naslova.

CENE STORITEV JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

V okviru javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki se ločeno oblikujejo in obračunavajo cene za storitve:

- zbiranje komunalnih odpadkov, ki vključuje zbiranje:
 - ločenih frakcij določenih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, razen ločeno zbrane odpadne embalaže ter biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada,
 - ločeno zbrane odpadne embalaže in
 - mešanih komunalnih odpadkov,
- zbiranje bioloških komunalnih odpadkov, ki vključuje zbiranje:
 - biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada,
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Cena posamezne storitve je sestavljena iz cene javne infrastrukture in cene opravljanja javne storitve.

Stroški javne infrastrukture

Uredba MEDO opredeljuje, da cena javne infrastrukture vključuje:

- stroške amortizacije ali najema te javne infrastrukture,

- stroške zavarovanja infrastrukture javne službe,
- stroške odškodnin, ki vključujejo odškodnine za služnost in povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe,
- finančna jamstva in
- odhodke financiranja, ki so stroški obresti in drugi stroški, povezani z dolžniškim financiranjem gradnje ali obnove infrastrukture javne službe. Pri tem se upošteva višina stroškov na podlagi podpisanih pogodb.

Občina za opravljanje javne službe izvajalcem obračunava najemnino za vso javno infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje posamezne javne službe in jo ima občina v lasti ali finančnem najemu, najmanj v višini obračunane amortizacije za vso javno infrastrukturo.

Na uporabnike storitev gospodarske javne službe se lahko prenese le tisti del najemnine, ki jo občina za uporabo javne infrastrukture zaračuna izvajalcem in je sorazmeren z deležem zmogljivosti javne infrastrukture, ki je namenjena uporabnikom storitev gospodarske javne infrastrukture.

Cena javne infrastrukture, izražena v kg opravljene storitve, se določi na letni ravni in se uporabnikom obračunava glede na prostornino zabojnika in pogostost odvoza.

Stroški opravljanja storitev

Stroški opravljanja storitev so tisti del cene, ki krije upravičene stroške, ki jih je mogoče povezati z opravljanjem storitev javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki. Stroški opravljanja storitev vključujejo naslednje skupine stroškov:

- neposredne stroške materiala in storitev,
- neposredne stroške dela,
- druge neposredne stroške,
- splošne (posredne) proizvodne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela,
- splošne nabavno-prodajne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela,
- splošne upravne stroške, ki vključujejo stroške materiala, amortizacije poslovno potrebnih osnovnih sredstev, storitev in dela,
- obresti zaradi financiranja opravljanja storitev javne službe,
- neposredne stroške prodaje,
- druge poslovne odhodke in
- donos na poslovno potrebna sredstva izvajalca.

Donos na poslovna sredstva, ki so neposredno potrebna za izvajanje storitev javne službe, je z Uredbo MEDO omejen in ne sme presegati 5 %. Uredba tudi določa, da globe, reprezentanca, sponzorstva in donacije niso upravičen kalkulativen element storitve javne službe.

Enota količine javne storitve

Za enoto količine v okviru javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je s 23. členom Uredbe MEDO določena obračunska enota in sicer:

- za zbiranje ločenih frakcij določenih komunalnih odpadkov in kosovnih odpadkov, razen ločeno zbrane odpadne embalaže ter biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada, zbiranje ločeno zbrane embalaže, zbiranje mešanih komunalnih odpadkov, obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje preostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov je enota količine storitev kg opravljene storitve glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke in pogostost odvoza tega zabojnika. Najmanj enkrat letno se razdeli masa v zadnjem obračunskem obdobju zbranih navedenih komunalnih odpadkov v posamezni občini na uporabnike glede na prostornino zabojnika za mešane komunalne odpadke in pogostost odvoza tega zabojnika.
- za zbiranje biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov in zelenega vrtnega odpada je enota količine storitev kg opravljene storitve glede na prostornino zabojnika za biološko razgradljive kuhinjske odpadke in zeleni vrtni odpad ter pogostost odvoza tega zabojnika. Najmanj enkrat letno se razdeli masa v zadnjem obračunskem obdobju zbranih navedenih komunalnih odpadkov v posamezni občini na uporabnike glede na prostornino zabojnika za biološko razgradljive kuhinjske odpadke in zeleni vrtni odpad in pogostost odvoza tega zabojnika.

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI



PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI ZA LETO 2016

Vlada RS je v juniju 2016 sprejela Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov¹, v skladu z zahtevami Uredbe o odpadkih², Uredbe o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo³ ter Uredbe o odlagališčih odpadkov⁴. Programa kot združen dokument predstavljata operativni program in instrument Vlade RS za izpolnitev preprečevanja nastajanja odpadkov, zagotavljanje predpisanega ravnanja z odpadki in doseg ciljev ravnanja z odpadki za obdobje do leta 2020 oziroma 2030.

Glavni namen operativnega programa je, da z izvajanjem tega programa Slovenija sledi strateškim usmeritvam evropskih politik, ki ob poudarjanju preprečevanja nastajanja odpadkov dajejo prednost pripravi odpadkov za ponovno uporabo in njihovemu recikliranju pred energetsko predelavo odpadkov, predelavi odpadkov pa prednost pred njihovim odstranjevanjem, če in kjer to predstavlja najboljšo možnost z vidika varstva okolja, ob upoštevanju tehnične izvedljivosti in ekonomske smiselnosti.

Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/2006 in spremembe) v 149. členu določa obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, kamor sodijo med drugim:

- zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov;
- obdelava določenih vrst komunalnih odpadkov in
- odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

PODROČJA PRIMERJALNE ANALIZE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

Za izvedbo primerjalne analize je bil izdelan anketni vprašalnik, ki poleg osnovnih podatkov o izvajalcu javne službe vključuje naslednja ključna področja:

- splošne podatke o izvajanju zbiranja komunalnih odpadkov;
- splošne podatke o izvajanju obdelave komunalnih odpadkov;
- splošne podatke o izvajanju odlaganja komunalnih odpadkov;
- podatke o zaposlenih na področju zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov;
- podatke o področjih zunanjega izvajanja zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov;

¹ Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov Republike Slovenije, Vlada RS, junij 2016.

² Uredba o odpadkih, Uradni list RS, št. 37/15 in 69/15.

³ Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo, Uradni list RS, št. 84/06, 106/06, 110/07, 67/11, 68/11 - popr., 18/14, 57/15, 103/15 in 2/16 - popr.

⁴ Uredba o odlagališčih odpadkov, Uradni list RS, št. 10/14, 54/15 in 36/16.

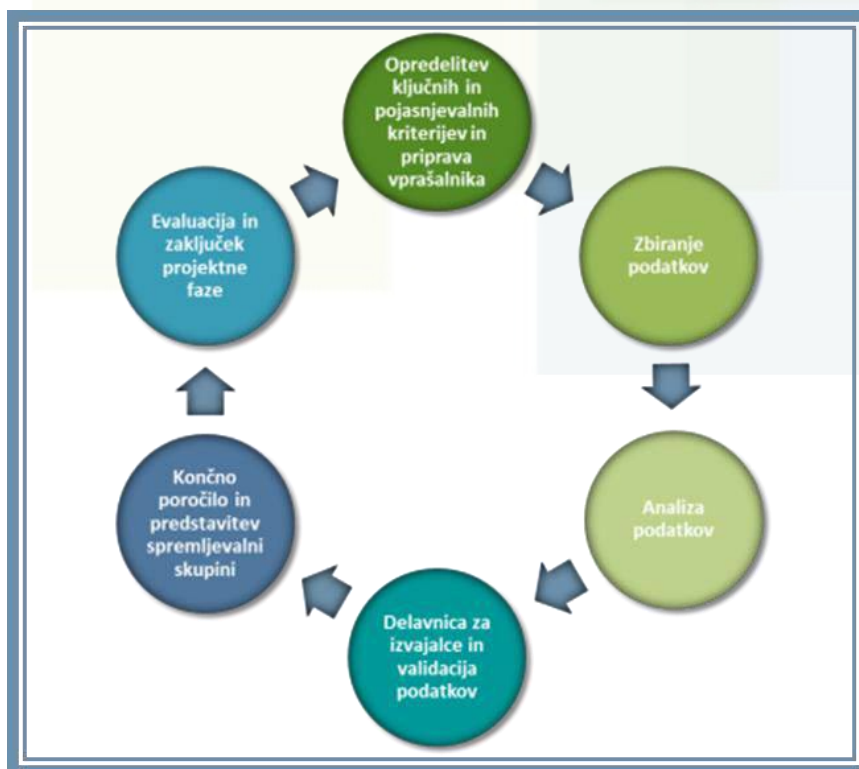
- podatke o poslovanju na ravni podjetja in dejavnostih zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov;
- kalkulacijo cen storitev zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov;
- podatke o obračunskih, potrjenih in zaračunanih cenah storitev zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.

PRIDOBIVANJE PODATKOV IN REZULTATI PRIMERJALNE ANALIZE

Za zbiranje podatkov o ključnih pogojih in stroških izvajanja storitev je bil izdelan vprašalnik in 28. 6. 2017 posredovan izvajalcem javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, ki so člani Zbornice komunalnega gospodarstva, z rokom 31. 7. 2017 za izpolnitev vprašalnika.

SLIKA 3

Aktivnosti v procesu primerjalne analize



Vir: Inštitut za javne službe, 2018.

Izvajalcem, ki do roka niso posredovali vprašalnika, je bil poslan opomnik s podaljšanim rokom za izpolnitev. Rezultati prve primerjalne analize so bili posredovani izvajalcem v pregled 13. 12. 2017 in predstavljeni na delavnici 18. 12. 2017. Po uskladitvi podatkov in vključitvi dodatnega izvajalca je bila izdelana nova primerjalna analiza in rezultati 26. 1. 2018 ponovno posredovani izvajalcem v pregled in morebitno dopolnitev. Na podlagi posredovanih dopolnitev podatkov je izdelano zaključno poročilo.

PODATKI O IZVAJALCIH RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI, VKLJUČENIH V PRIMERJALNO ANALIZO

Vprašalnik o izvajanju gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je bil posredovan 57 izvajalcem ravnanja s komunalnimi odpadki, članom Zbornice komunalnega gospodarstva. Izpolnjene vprašalnike je posredovalo 44 izvajalcev, ki so vključeni v zaključno primerjalno analizo. V analizo so vključene dopolnitve, ki so jih izvajalci posredovali do 13. 2. 2018.

Iz analize izpolnjenih vprašalnikov izhaja, da se na področju ravnanja z odpadki evidence o oskrbovalnih sistemih še vzpostavljajo in so v nekaterih primerih še nepopolne. Izvajalci, ki ne vodijo oz. še nimajo vzpostavljenih evidenc o vseh anketiranih tehničnih in ekonomskih področjih, v analizo teh področij niso vključeni.

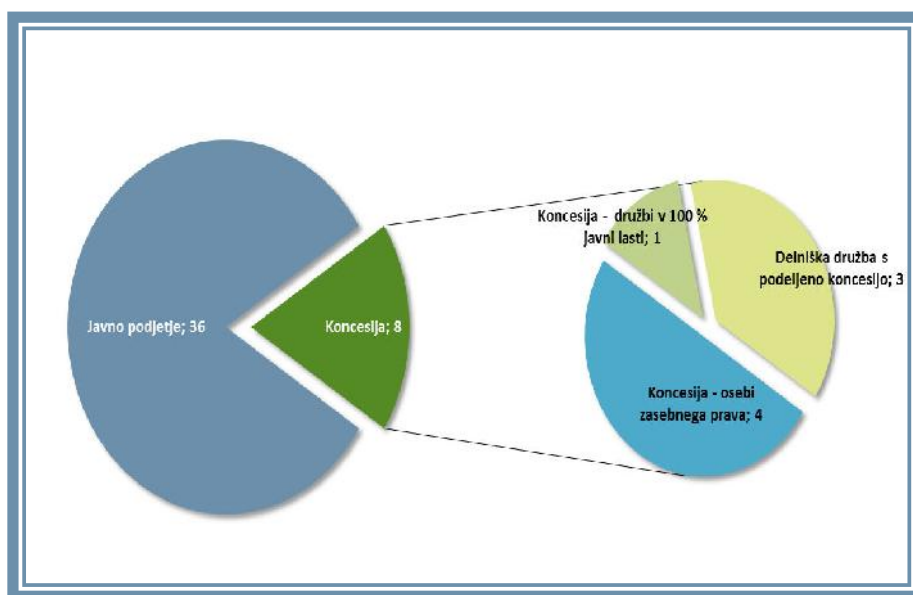
V zvezi s podatki je treba izpostaviti, da vprašalnik vključuje določene kontrolne podatke, ki omogočajo oceno zanesljivosti in točnosti posredovanih podatkov. Pri nekaterih izvajalcih se kontrolni podatki razlikujejo in dodatno preverjanje je pokazalo, da gre ponekod za določeno stopnjo ocene podatkov, ker natančne evidence izvajalci še niso vzpostavili, pogosto pa so razlog tudi metodološko različni načini zbiranja in opredeljevanja podatkov znotraj posameznih služb izvajalca.

Organizacijska oblika izvajalcev

Glede na organizacijsko obliko v analizi prevladujejo javna podjetja (81,8 %). Osem izvajalcev (18,2 %) izvaja javno službo na podlagi koncesije, od tega je eno podjetje v izključni lasti občine.

GRAF 1

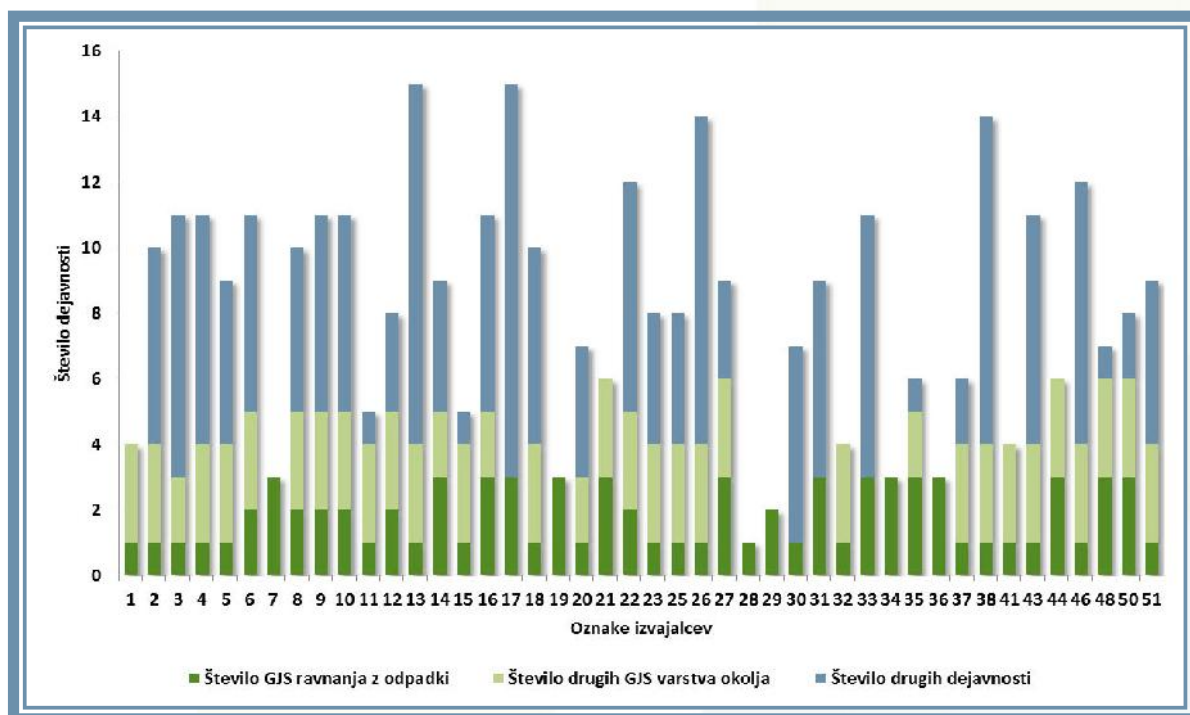
Organizacijska oblika izvajalcev javne službe



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 2

Število gospodarskih javnih služb ravnanja z odpadki in število drugih gospodarskih javnih služb varstva okolja, ki jih izvajajo izvajalci



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Šest v analizo vključenih podjetij izvaja samo javne službe ravnanja z odpadki. Ostala podjetja izvajajo tudi druge javne službe varstva okolja in različne dejavnosti tržnega značaja, kar s stroškovnega vidika vpliva na razporeditev posrednih proizvodnih in splošnih stroškov na različne dejavnosti.

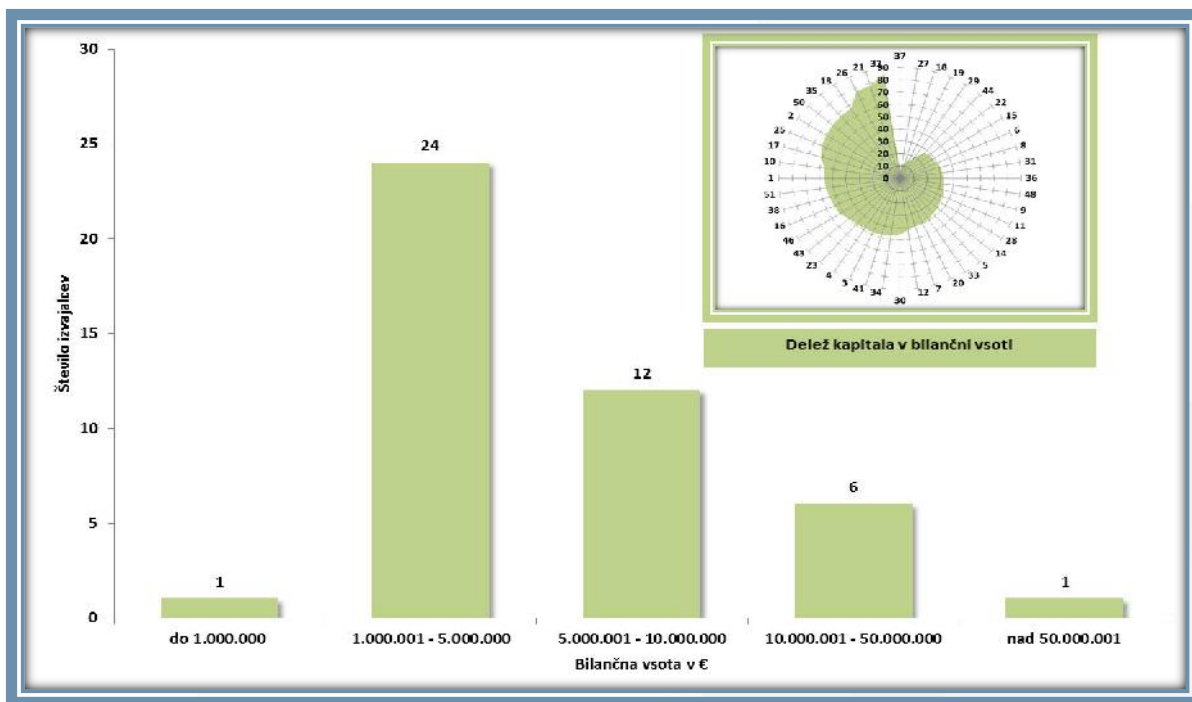
Velikost analiziranih izvajalcev

Povprečna bilančna vsota analiziranih izvajalcev je konec leta 2016 znašala 6,9 mio EUR, povprečni kapital pa 2,8 mio EUR in se glede na predhodno leto nista bistveno spremenila.

Velikost bilančne vsote in s tem obseg sredstev, s katerimi razpolagajo posamezni izvajalci, se v analizirani skupini zelo razlikuje. Največ izvajalcev (54,6 %) razpolaga z bilančno vsoto v obsegu od 1 do 5 mio EUR, sledi skupina (27,3 %) z bilančno vsoto med 5 in 10 mio EUR. Izvajalci se močno razlikujejo tudi po deležu kapitala v bilančni vsoti, ki se pri analiziranih podjetjih giblje od 6,6 do 85,4 %, povprečno 44,2 %, kar kaže na različno finančno moč izvajalcev.

GRAF 3

Velikost izvajalcev – bilančna vsota in delež kapitala



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

REPREZENTATIVNOST PRIMERJALNE ANALIZE ZA PODROČJE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

TABELA 1

Podatki o izvajalcih ravnanja s komunalnimi odpadki, vključenih v primerjalno analizo

Karakteristični podatki	Izvajalci vključeni v analizo	Delež vzorca glede na Slovenijo v %
Število izvajalcev vključenih v analizo	44	
Število oskrbovanih občin	157	74,1
Površina oskrbovalnega območja [ha]	1.374.290	67,8
Število oskrbovanih prebivalcev	1.494.519	72,4
Količina zbranih komunalnih odpadkov [t/leto]	549.787	76,8
Količina zbranih mešanih komunalnih odpadkov [t/leto]	216.432	70,9
Količina zbranih ločenih frakcij odpadkov [t/leto]	106.049	90,1
Količina zbranih biološko razgradljivih odpadkov [t/leto]	95.822	72,5
Količina zbranih kosovnih odpadkov [t/leto]	24.613	65,3
Količina odloženih odpadkov na odlagališčih [t/leto]	56.542	50,0

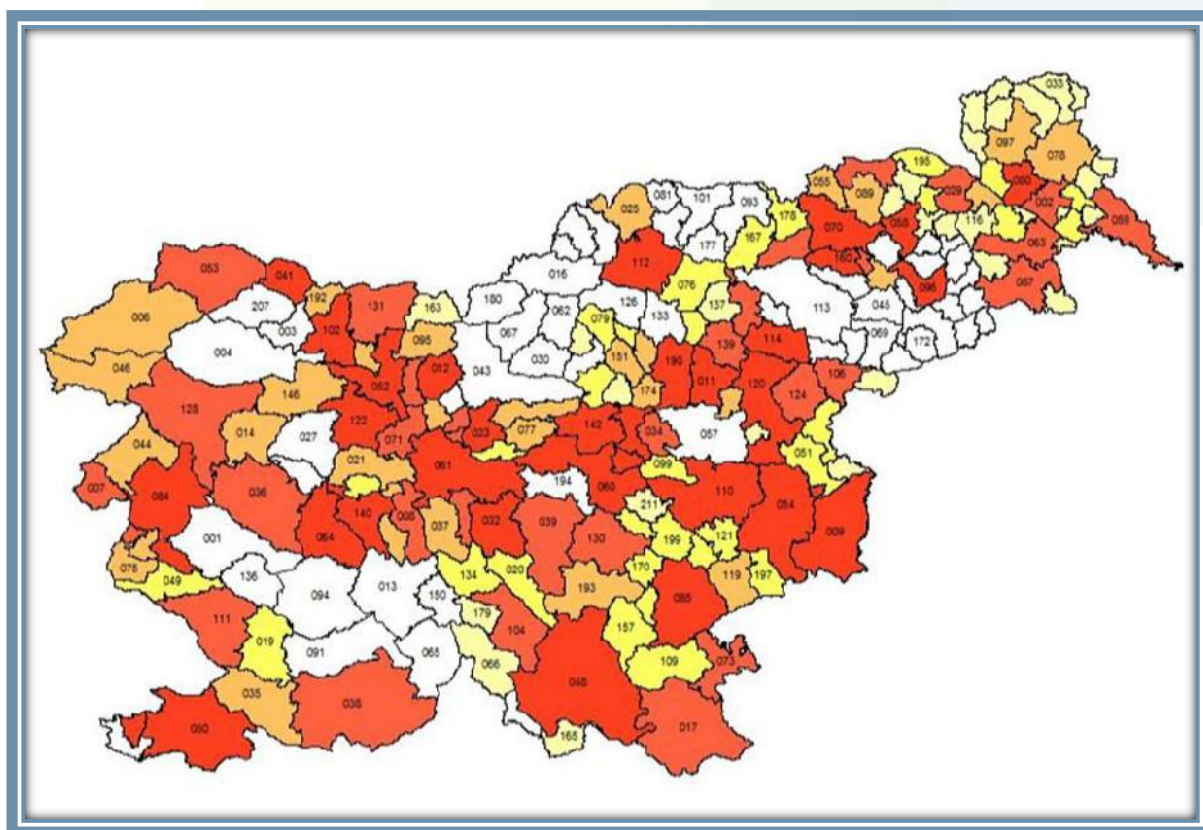
Vir: SURS, Inštitut za javne službe, 2018.

Analizirani izvajalci izvajajo javno službo zbiranja komunalnih odpadkov v 157 občinah, kar je 74,1 % vseh slovenskih občin. Glede na statistične podatke (SURS, 2017), so v analizo vključeni izvajalci v letu 2016 oskrbovali 72,4 % prebivalcev ter zbrali 76,8 % vseh komunalnih odpadkov v Sloveniji, 70,9 % mešanih komunalnih odpadkov, 90,1 % ločenih frakcij in 72,5 % biološko razgradljivih odpadkov. Analizirani izvajalci skupaj s podizvajalci izvajajo javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov za 163 občin, kar predstavlja 76,9 % vseh slovenskih občin. Izvajalci so na odlagališča, ki jih upravljajo, odložili 35,5 %, z upoštevanjem odpadkov, odloženih na odlagališča podizvajalcev pa 50,0 % vseh odloženih odpadkov v Sloveniji.

Na podlagi analiziranega obsega izvajanja ravnanja s komunalnimi odpadki lahko predpostavimo, da gre za reprezentativen vzorec izvajalcev in da so splošni rezultati primerjalne analize reprezentativni za področje ravnanja s komunalnimi odpadki v Sloveniji.

GRAF 4

Občine, v katerih v analizo vključeni izvajalci izvajajo javno službo zbiranja komunalnih odpadkov



LETO: 2016

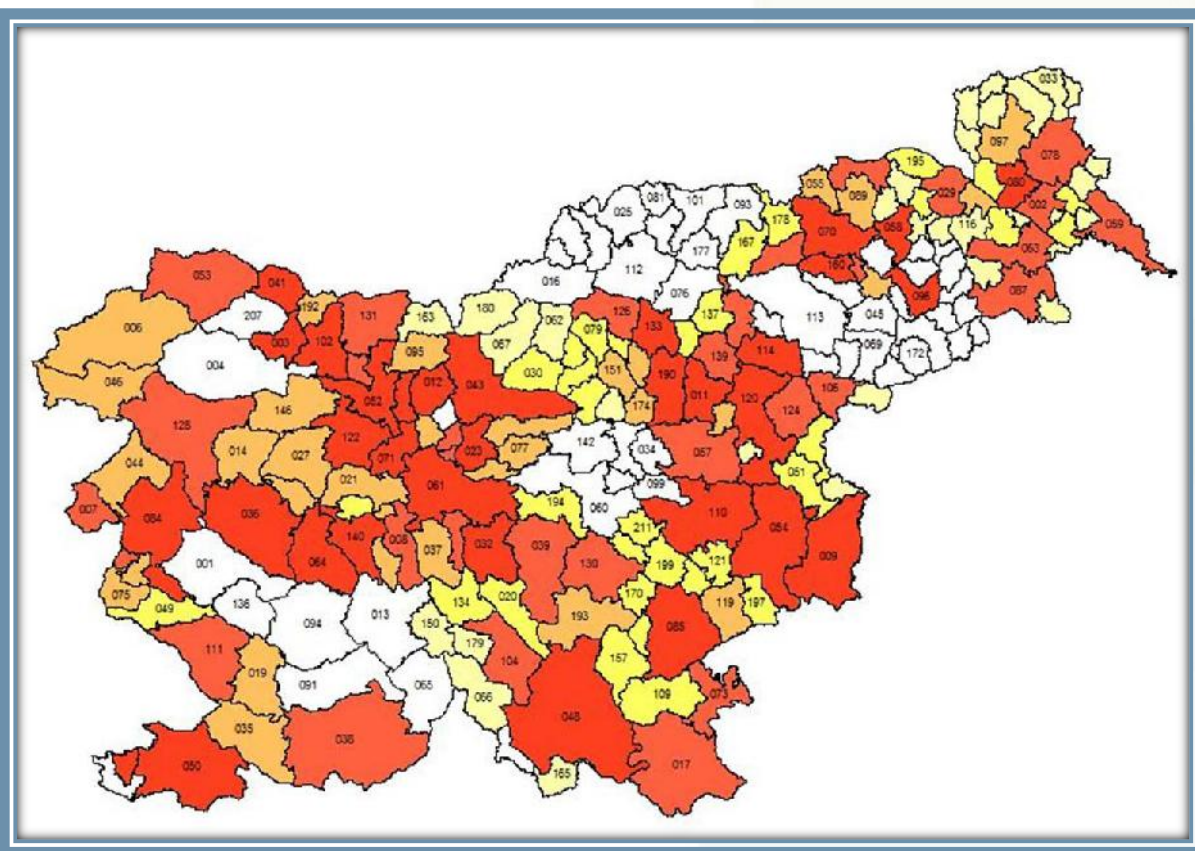
KAZALNIK: Komunalni odpadki, zbrani z javnim odvozom (tone)



Vir: SURS, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 5

Občine, v katerih v analizo vključeni izvajalci izvajajo javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov



LETO: 2016

KAZALNIK: Komunalni odpadki, zbrani z javnim odvozom (tone)



Vir: SURS, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV – KLJUČNI KRITERIJI



PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV - KLJUČNI KRITERIJI

Zbiranje določenih vrst komunalnih odpadkov je v skladu z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-1) obvezna občinska gospodarska javna služba. Zbiranje je prevzemanje odpadkov, vključno z njihovim predhodnim sortiranjem in predhodnim skladiščenjem za namene prevoza do naprave za obdelavo odpadkov. Izvajalci gospodarske javne službe morajo ločeno zbirati predpisane frakcije komunalnih odpadkov v skladu z izdelanim programom. O zbranih frakcijah in načinih ravnanja z njimi morajo voditi evidenco ter redno poročati ministrstvu. Ločeno zbrano odpadno embalažo morajo izvajalci javne službe v skladu z Odredbo o ravnanju z ločeno zbranimi frakcijami pri opravljanju javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki (Uradni list RS, št. 21/01)⁵ brezplačno predajati družbam za ravnanje z odpadno embalažo. Zagotavljanje gospodarske javne službe vključuje zbiranje naslednjih vrst komunalnih odpadkov:

- mešani komunalni odpadki,
- biološko razgradljivi kuhinjski odpadki in zeleni vrtni odpad,
- ločeno zbrane frakcije komunalnih odpadkov,
- kosovni odpadki in
- nevarni gospodinjski odpadki.

Izvajalci javne službe zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov morajo za izločanje frakcij zagotoviti:

- ločeno zbiranje in prevzemanje frakcij v zbiralnicah,
- ločeno zbiranje in prevzemanje frakcij v zbirnih centrih,
- prevzemanje kosovnih odpadkov v zbirnih centrih in na prevzemnih mestih kosovnih odpadkov in
- razvrščanje zbranih komunalnih odpadkov v sortirnici.

Za izločanje nevarnih frakcij mora izvajalec javne službe zagotoviti:

- ločeno zbiranje in prevzemanje v zbiralnicah nevarnih frakcij,
- ločeno zbiranje in prevzemanje v premičnih zbiralnicah nevarnih frakcij,
- prevzem opreme, ki se uporablja v gospodinjstvu in vsebuje nevarne snovi, in
- razvrščanje zbranih komunalnih odpadkov v sortirnici.

Naloge, ki se izvajajo v okviru obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov na področju ravnanja s kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim

⁵ Odredba je prenehala veljati z uveljavitvijo Uredbe o obvezni občinski gospodarski javni službi zbiranja komunalnih odpadkov (Uradni list RS, št. 33/17).

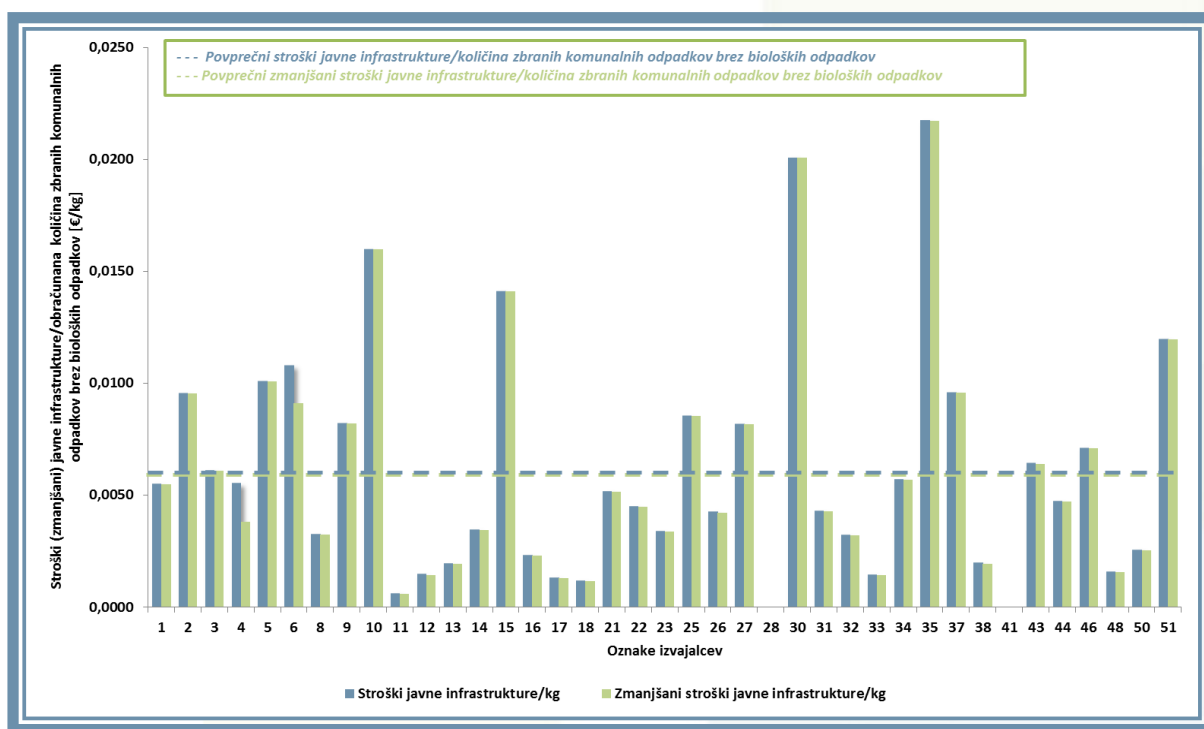
odpadom, določa Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom⁶.

PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV JAVNE INFRASTRUKTURE

Anketni vprašalnik je med podatki o poslovanju izvajalca javne službe vključeval izkaz poslovnega izida izvajalca javne službe in dejavnosti zbiranja komunalnih odpadkov, oblikovan po I. različici SRS-21 (2016), in kalkulacijo lastne cene storitve zbiranja komunalnih odpadkov, pripravljeno skladno z določili veljavne Uredbe MEDO. Izvajalci, ki v letu 2016 še niso uveljavili cen oblikovanih skladno z Uredbo MEDO, so za potrebe primerjalne analize kalkulacije cen vsebinsko smiselno prilagodili določilom Uredbe MEDO. V nadaljevanju je podana ločena analiza stroškov javne infrastrukture in stroškov opravljanja storitev.

Stroški javne infrastrukture predstavljajo del cene storitve javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in vključujejo stroške javne infrastrukture, ki se uporablja za zagotavljanje javne službe. Prevladujoči del stroškov javne infrastrukture predstavljajo stroški amortizacije oz. najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura. Amortizacija javne infrastrukture se obračunava po stopnjah, ki jih določa Uredba MEDO. Tudi najemnina za infrastrukturo, ki jo občine za opravljanje javne službe zaračunavajo izvajalcem javne službe, mora biti oblikovana najmanj v višini obračunane amortizacije za javno infrastrukturo. Cena javne infrastrukture se oblikuje na kg opravljene storitve in se uporabnikom zaračuna glede na prostornino zabojnika za odpadke in pogostost odvoza le tega. V nadaljevanju so analizirani stroški javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov, zbiranja bioloških odpadkov in zbiranja vseh komunalnih odpadkov.

⁶ Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom, Uradni list RS, št. 39/10.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

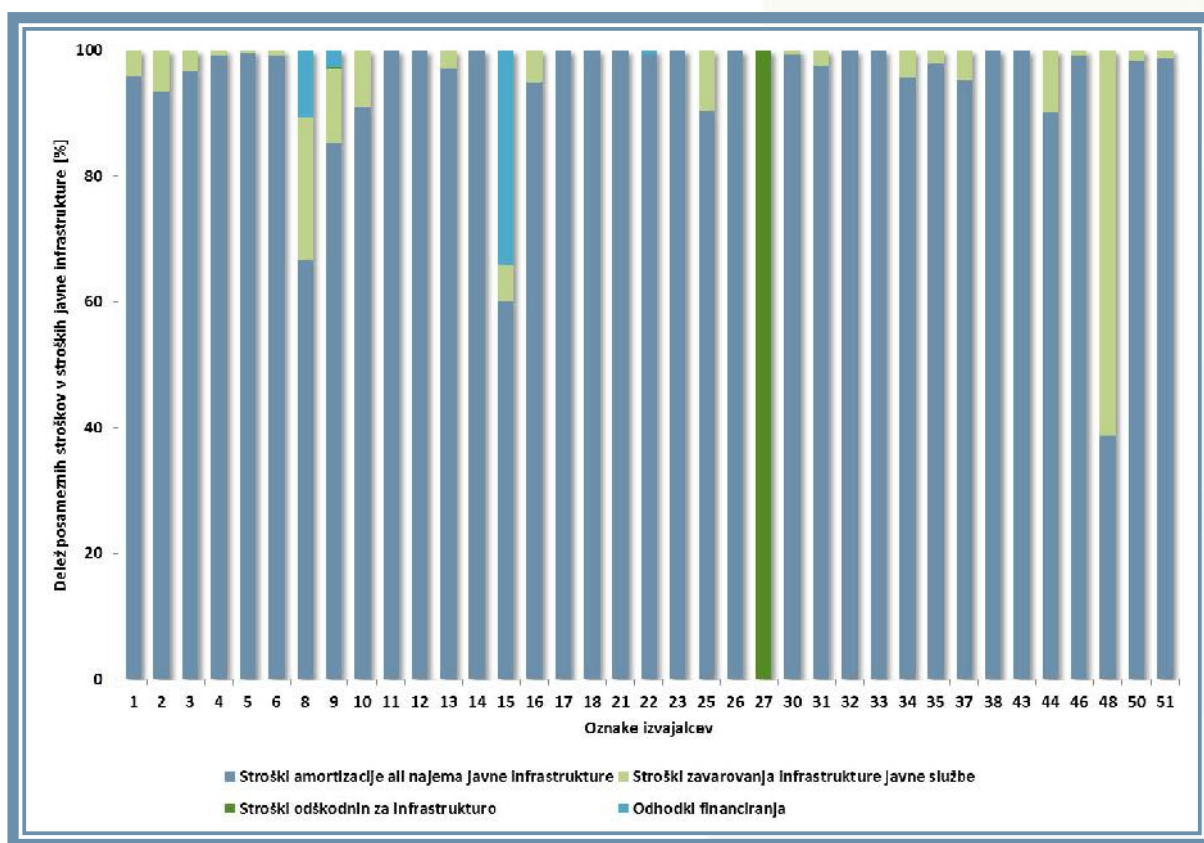
V grafu so podani stroški javne infrastrukture glede na količino zbranih komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov po posameznih izvajalcih. Obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,0217 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0061 EUR/kg.

Za posameznega izvajalca so v grafu primerjalno podani tudi zmanjšani stroški javne infrastrukture. V primeru, da izvajalci v soglasju z lastnikom infrastrukture opravljajo storitve, ki niso obvezne storitve javne službe, in pri tem uporabljajo javno infrastrukturo, se za prihodke posebnih storitev zmanjša lastna cena. Zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture je v povprečju znašala 0,0060 EUR/kg. V letu 2016 so nekateri izvajalci izvedli poračun stroškov javne infrastrukture za preteklo obračunsko obdobje, kar vpliva na višino potrjene oz. zaračunane cene javne infrastrukture. Zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture z upoštevanim poračunom je v povprečju znašala 0,0061 EUR/kg.

Višino stroškov javne infrastrukture pojasnjuje struktura stroškov javne infrastrukture, ki so vključeni v stroške javne infrastrukture posameznega izvajalca. V strukturi prevladujejo stroški amortizacije oz. najemnine infrastrukture, njihov delež v povprečju znaša 91,3 % in se giblje v razponu od 0,0 do 100 %. Stroški zavarovanja infrastrukture v povprečju predstavljajo 4,7 %, stroški odškodnin za infrastrukturo 2,7 %, delež odhodkov financiranja v povprečju znaša 1,3 %.

GRAF 7

Struktura stroškov javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov

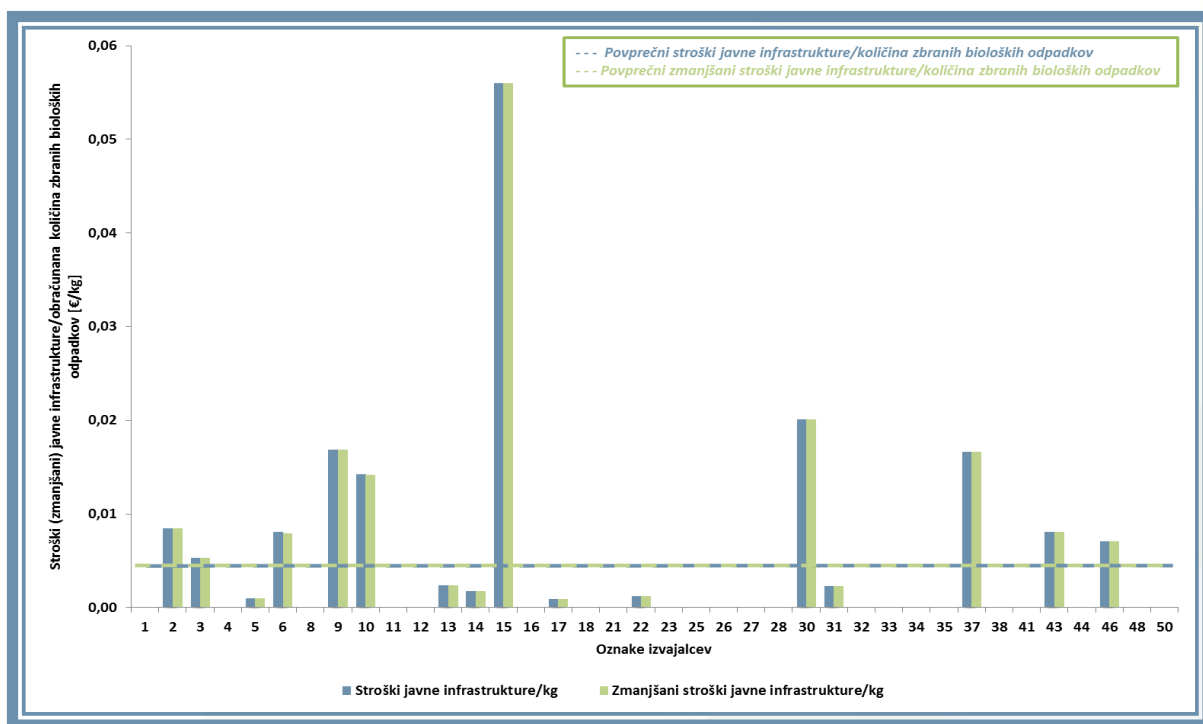


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Obračunska cena javne infrastrukture glede na obračunsko količino bioloških odpadkov se je v letu 2016 pri analiziranih izvajalcih gibala od 0,0000 do 0,0560 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0045 EUR/kg, povprečna zmanjšana cena javne infrastrukture je prav tako znašala 0,0045 EUR/kg. Zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture z upoštevanim poračunom je v povprečju znašala 0,0046 EUR/kg.

GRAF 8

Stroški javne infrastrukture zbiranja bioloških odpadkov

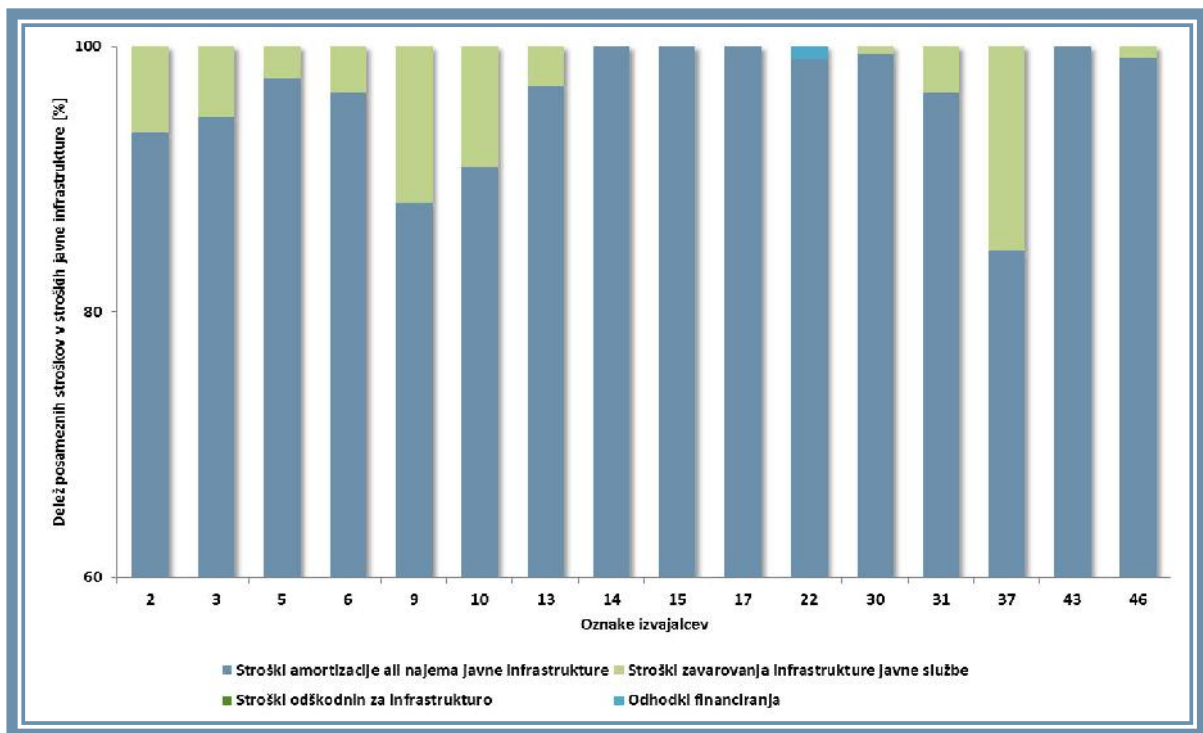


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 9

Struktura stroškov javne infrastrukture zbiranja bioloških odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

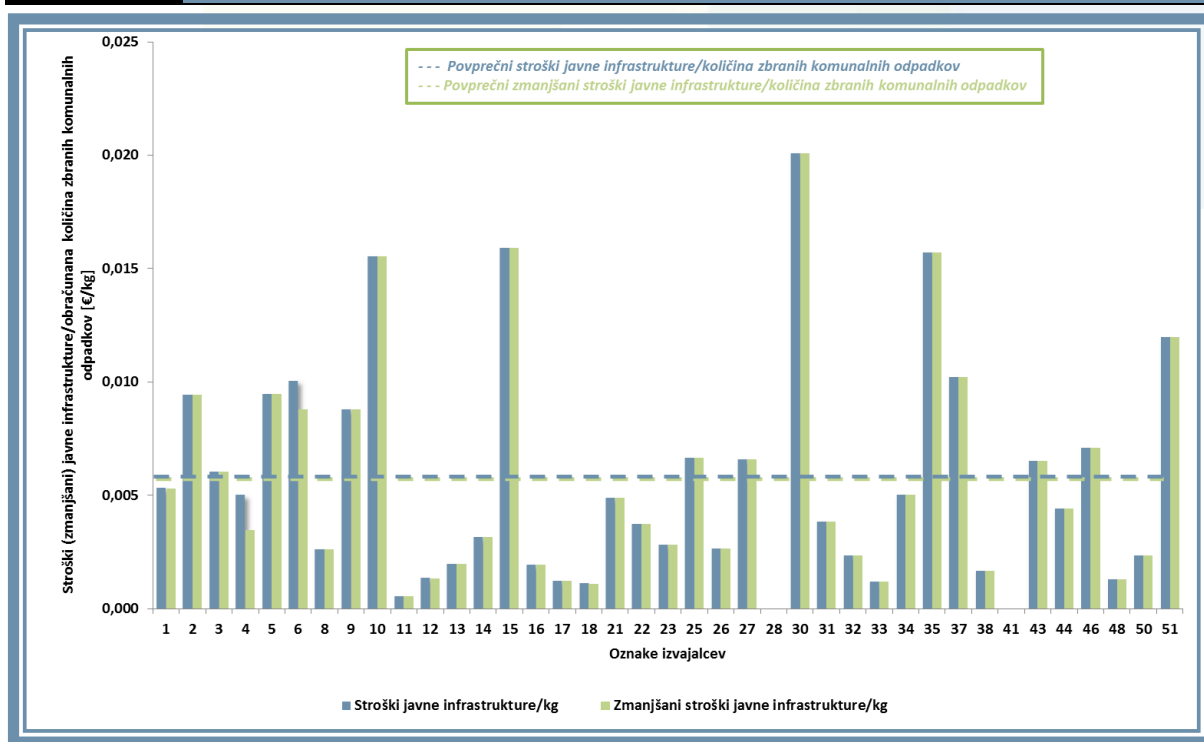
Tudi v strukturi stroškov javne infrastrukture zbiranja bioloških odpadkov prevladujejo stroški amortizacije oz. najemnine infrastrukture, njihov delež v povprečju znaša 96,1 % in se giblje v razponu od 84,6 do 100 %. Stroški zavarovanja infrastrukture v strukturi stroškov v povprečju predstavljajo 3,9 %, odhodki financiranja pa 0,1 %. Stroškov odškodnin za infrastrukturo analizirani izvajalci niso imeli.

Zaradi različnega načina evidentiranja stroškov zbiranja posameznih vrst komunalnih odpadkov smo v nadaljevanju analizirali tudi skupne stroške javne infrastrukture glede na količino vseh zbranih komunalnih odpadkov.

Obračunska cena javne infrastrukture glede na količino vseh zbranih komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,0201 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0057 EUR/kg. Zmanjšana cena javne infrastrukture na količino vseh zbranih komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev je v povprečju znašala 0,0056 EUR/kg. Zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture z upoštevanim poračunom je v povprečju znašala 0,0057 EUR/kg.

GRAF 10

Skupni stroški javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

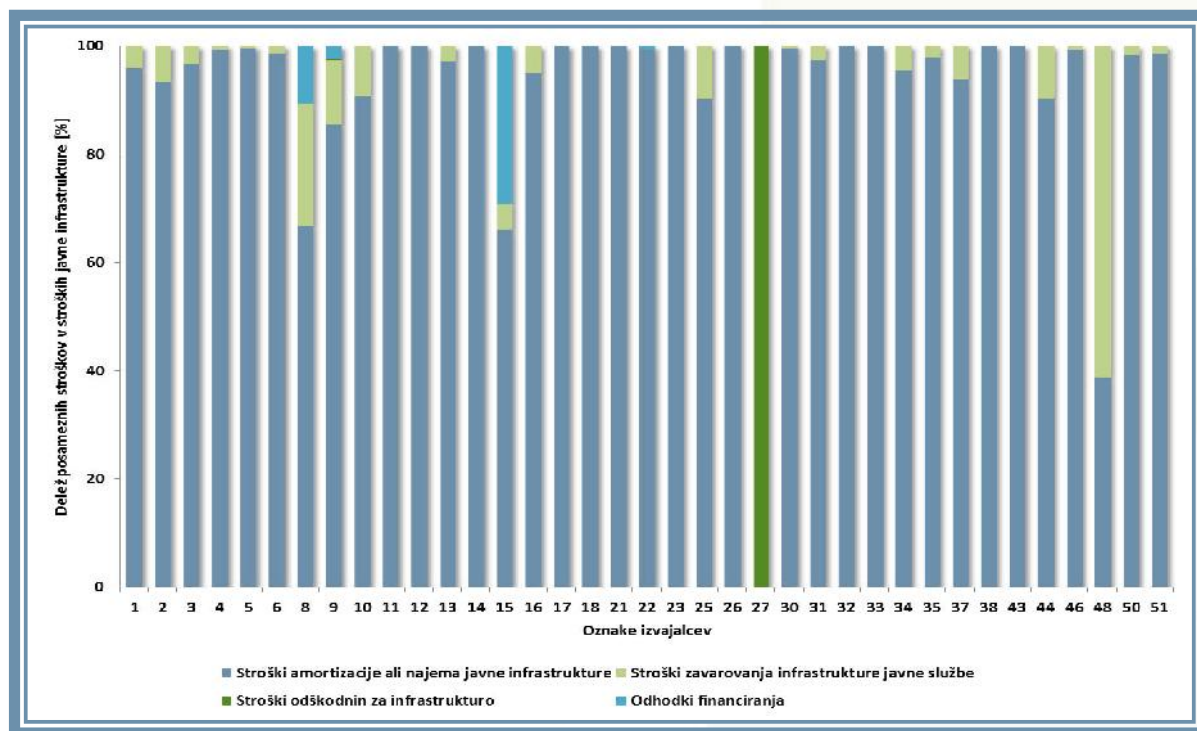
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

V strukturi skupnih stroškov javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov prevladujejo stroški amortizacije oz. najemnine infrastrukture, njihov delež v povprečju znaša 91,4 % in se giblje v razponu od 0,0 do 100 %. Stroški zavarovanja infrastrukture v povprečju

predstavljajo 4,7 %, stroški odškodnin za infrastrukturo 2,7 %, delež odhodkov financiranja v povprečju znaša 1,2 %.

GRAF 11

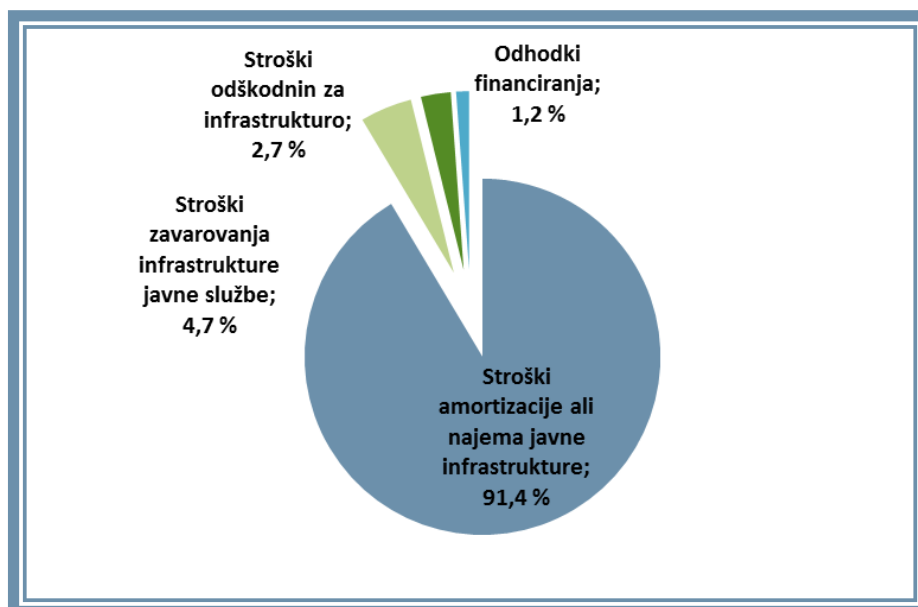
Struktura skupnih stroškov javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 12

Povprečna struktura skupnih stroškov javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV OPRAVLJANJA JAVNE SLUŽBE

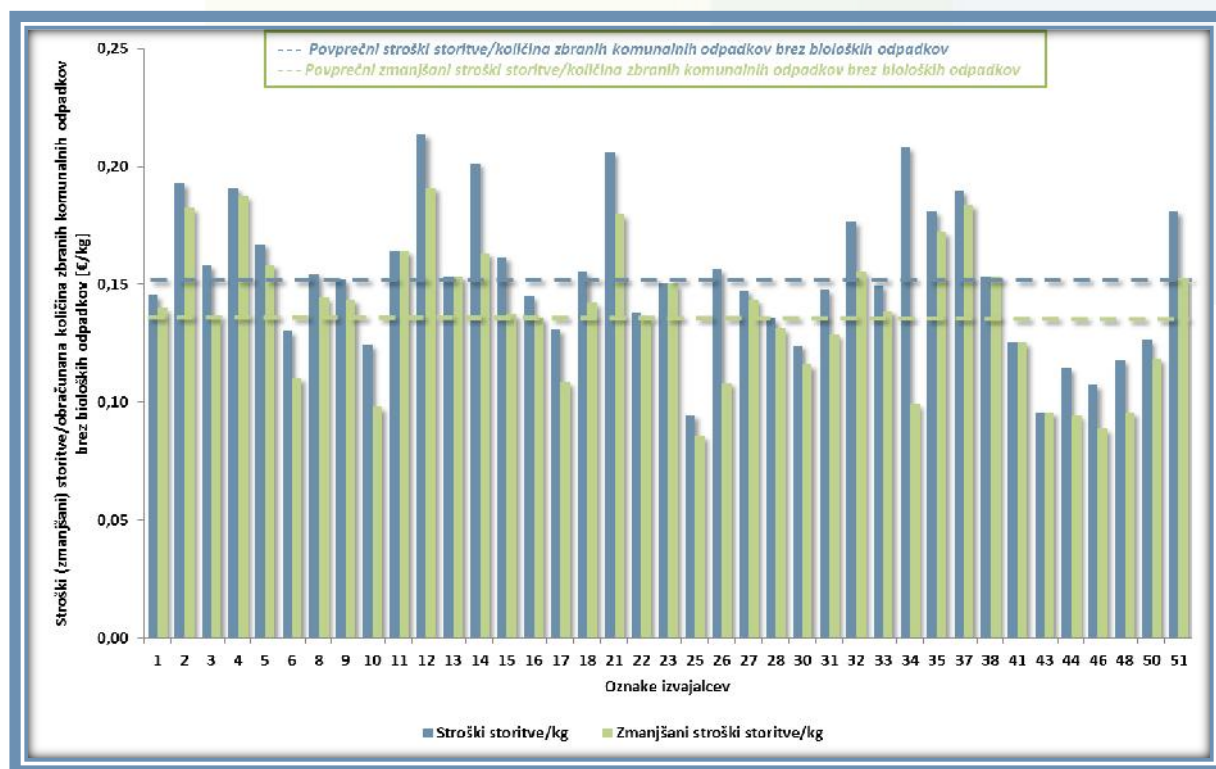
Stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov predstavljajo del cene storitve javne službe in vključujejo stroške izvajalca, povezane z izvajanjem storitev. Cena opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov se oblikuje na kg opravljene storitve in se uporabnikom zaračuna sorazmerno glede na prostornino zabojnikov in pogostost odvoza. V nadaljevanju so ločeno analizirani stroški opravljanja storitev za zbiranje komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov, bioloških odpadkov in vseh komunalnih odpadkov.

Stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov

V naslednjem grafu so prikazani povprečni stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez stroškov zbiranja bioloških odpadkov glede na obračunsko količino zbranih komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov po posameznih izvajalcih.

GRAF 13

Stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

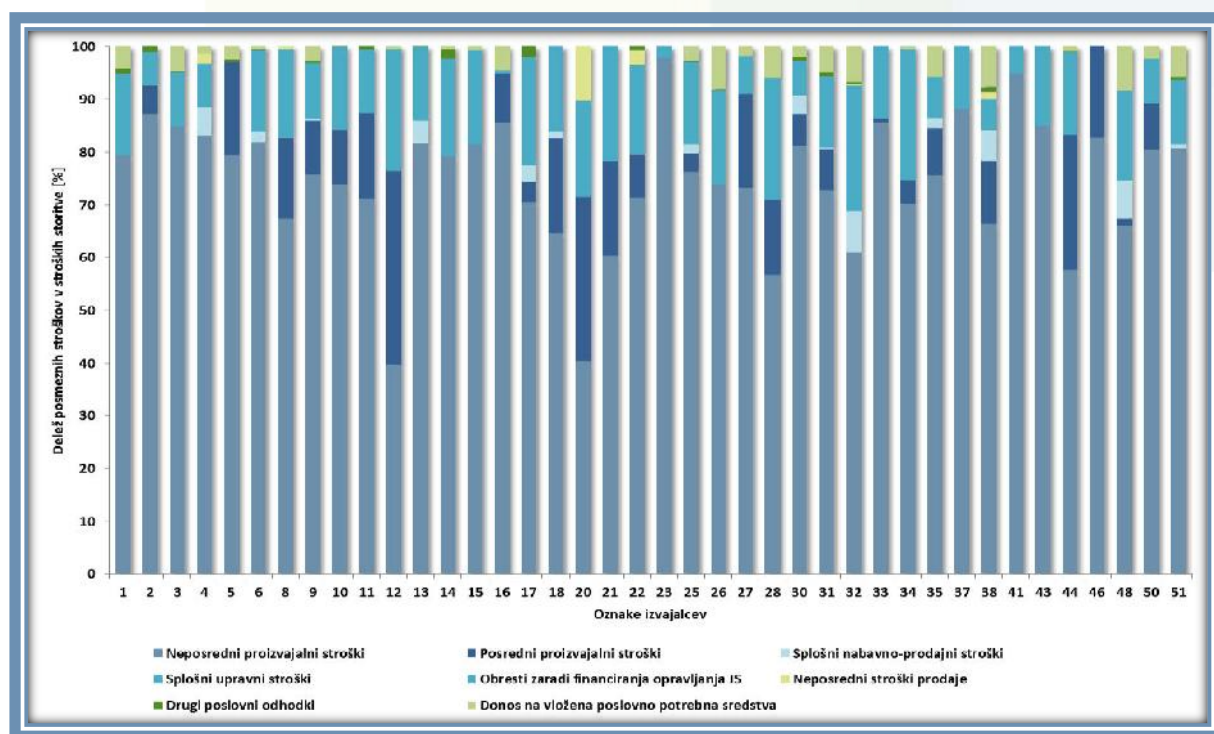
Obračunska cena storitev se je pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 gibala od 0,0946 do 0,2136 EUR/kg in v povprečju znašala 0,1530 EUR/kg. Za posameznega izvajalca so v grafu primerjalno podani tudi stroški storitev zmanjšani za prihodke posebnih storitev. Zmanjšana obračunska cena storitev je v povprečju znašala 0,1372 EUR/kg. Nekateri izvajalci so izvedli poračun stroškov opravljanja storitev za preteklo obračunsko obdobje, kar vpliva na višino

potrjene oz. zaračunane cene. Povprečna obračunska cena opravljanja storitev z upoštevanim poračunom znaša 0,1373 EUR/kg.

Analiza stroškov opravljanja storitev je pokazala, da se posamezni elementi kalkulacije cene med izvajalci zelo razlikujejo, tako vrednostno kot strukturno, kar kaže na različne pristope pri vključevanju in razporejanju posrednih in splošnih stroškov. Neposredni proizvodni stroški, ki predstavljajo največji strukturni delež stroškov opravljanja storitve, se gibljejo od 39,7 do 97,7 %, povprečno 74,6 %. Delež posrednih proizvodnih stroškov se giblje od 0,0 do 36,7 % in povprečno predstavlja 8,2 % stroškov opravljanja storitev. Delež splošnih upravnih stroškov se giblje od 0,0 do 24,2 %, povprečno 13,1 %, splošnih nabavno-prodajnih stroškov od 0,0 do 7,7 %, povprečno 1,1 %, donosa na vložena poslovno potrebna sredstva pa od 0,0 do 8,3 %, povprečno 2,2 %. Ostali stroški v strukturi predstavljajo relativno majhen delež in ne vplivajo pomembno na višino lastne cene opravljanja storitev.

GRAF 14

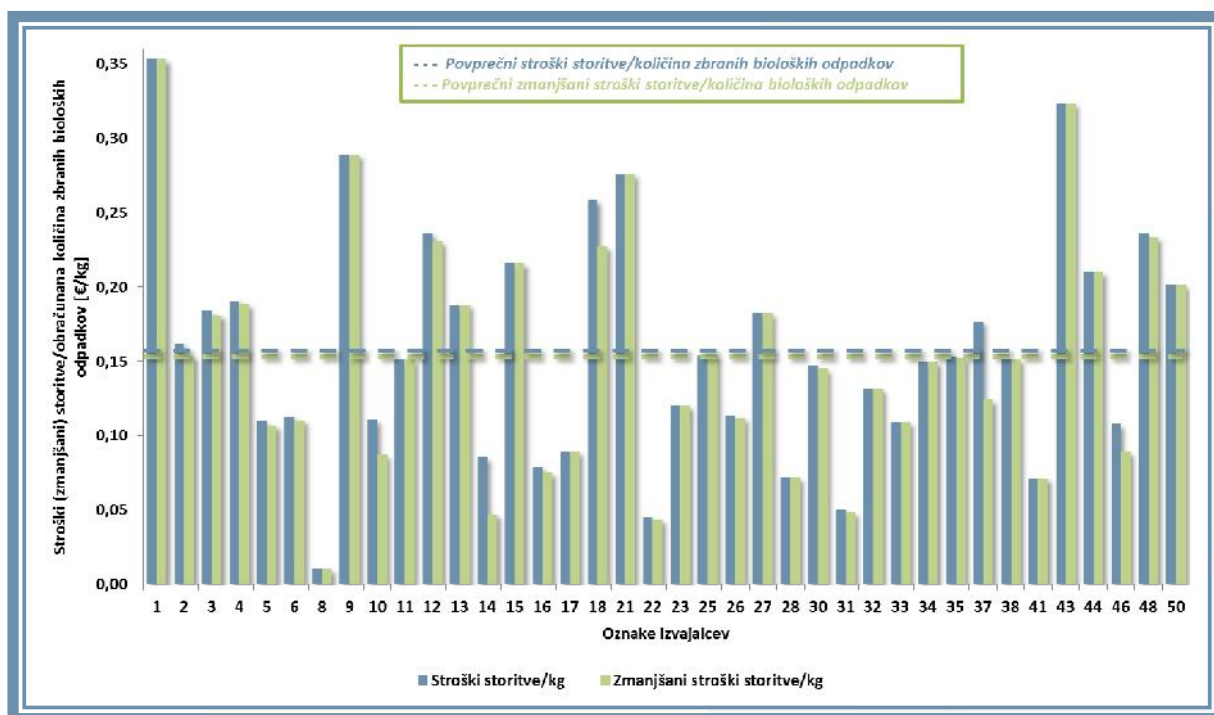
Struktura stroškov opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

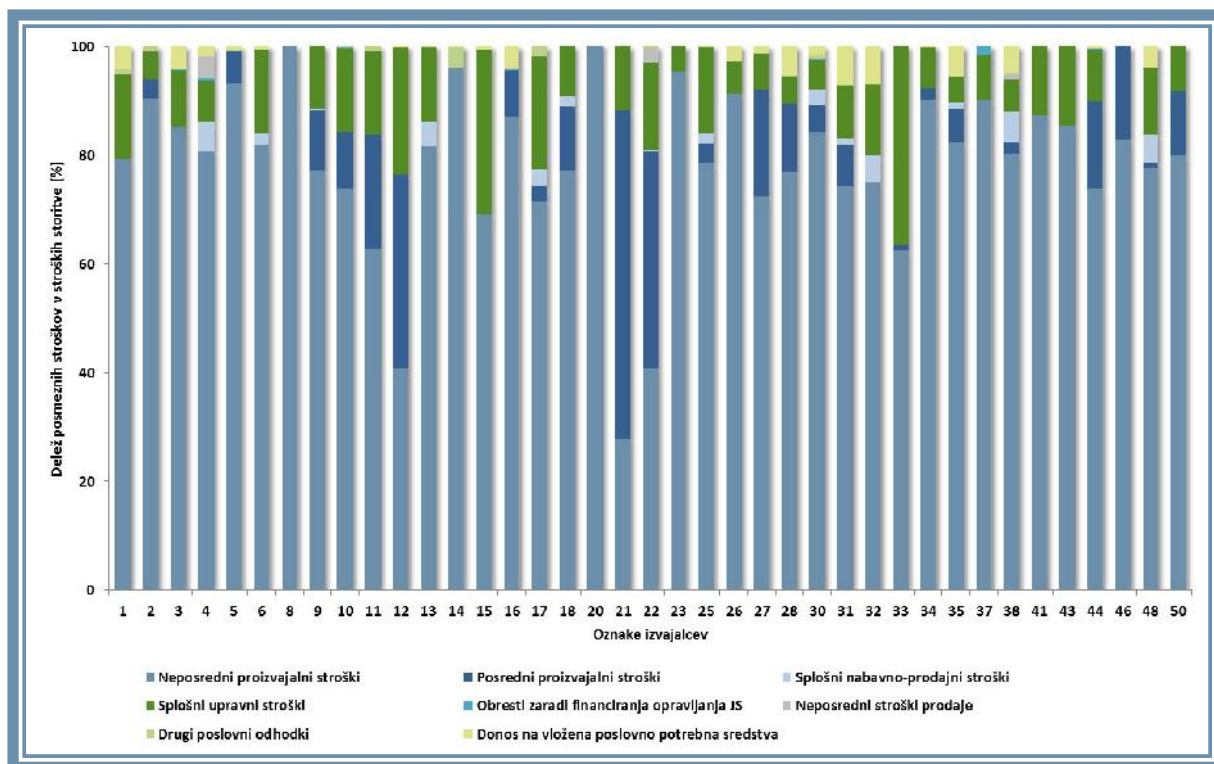
Stroški opravljanja storitev zbiranja bioloških odpadkov

Obračunska cena storitev zbiranja bioloških odpadkov se je pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 gibala od 0,0104 do 0,3531 EUR/kg in v povprečju znašala 0,1580 EUR/kg. Za posameznega izvajalca so v grafu primerjalno podani tudi stroški storitev zmanjšani za prihodke posebnih storitev. Zmanjšana obračunska cena storitev je v povprečju znašala 0,1527 EUR/kg. Zmanjšani stroški opravljanja storitev s poračunom za preteklo obračunsko obdobje so v povprečju znašali 0,1522 EUR/kg.

GRAF 15
Stroški opravljanja storitev zbiranja bioloških odpadkov


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 16
Struktura stroškov opravljanja storitev zbiranja bioloških odpadkov


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

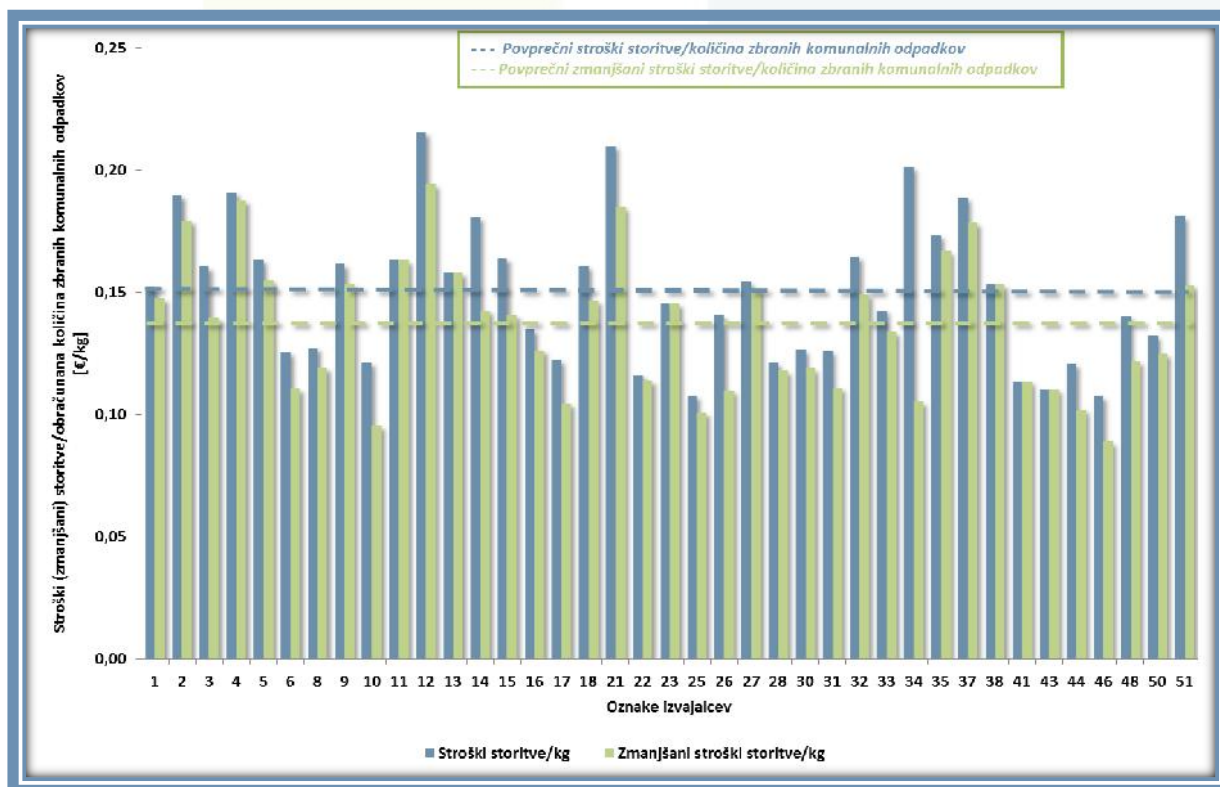
V strukturi stroškov opravljanja storitev največji delež predstavljajo neposredni proizvodni stroški, ki se gibljejo od 27,8 do 100 %, povprečno 78,4 %. Delež splošnih upravnih stroškov se giblje od 0,0 do 36,5 % in povprečno predstavlja 10,5 % stroškov opravljanja storitev. Delež posrednih proizvodnih stroškov se giblje od 0,0 do 60,5 %, povprečno 8,1 %, donosa na vložena poslovno potrebna sredstva od 0,0 do 7,1 %, povprečno 1,5 %, splošnih nabavno–prodajnih stroškov pa od 0,0 do 5,8 %, povprečno 1,0 %. Ostali stroški v strukturi predstavljajo relativno majhen delež in ne vplivajo pomembno na višino lastne cene opravljanja storitev.

Skupni stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov

Zaradi različnega evidentiranja stroškov zbiranja komunalnih in bioloških odpadkov smo analizirali tudi skupne stroške opravljanja storitev zbiranja vseh komunalnih odpadkov. Obračunska cena opravljanja storitev zbiranja vseh komunalnih odpadkov se je pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 gibala od 0,1074 do 0,2153 EUR/kg in v povprečju znašala 0,1504 EUR/kg. Za posameznega izvajalca so v grafu primerjalno podani tudi stroški opravljanja storitev zmanjšani za prihodke posebnih storitev. Zmanjšana obračunska cena storitev je v povprečju znašala 0,1363 EUR/kg. Zmanjšani stroški opravljanja storitev s poračunom za preteklo obračunsko obdobje so v povprečju znašali 0,1363 EUR/kg.

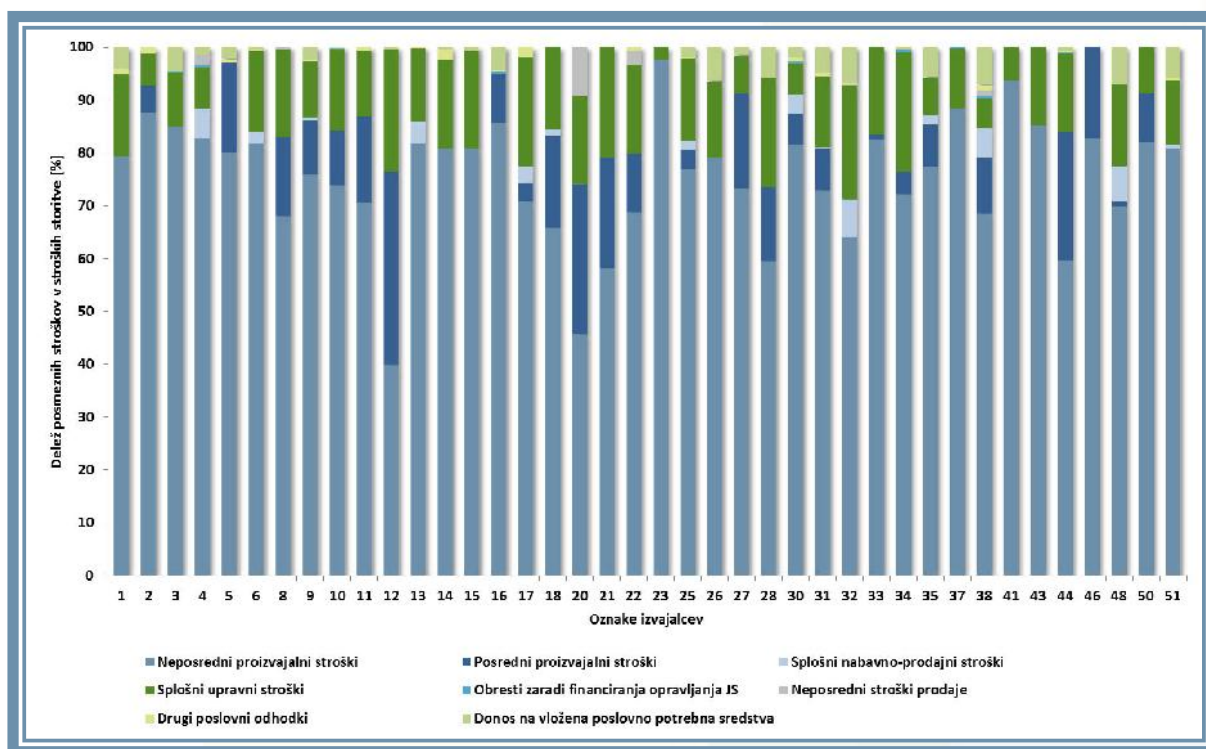
GRAF 17

Skupni stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

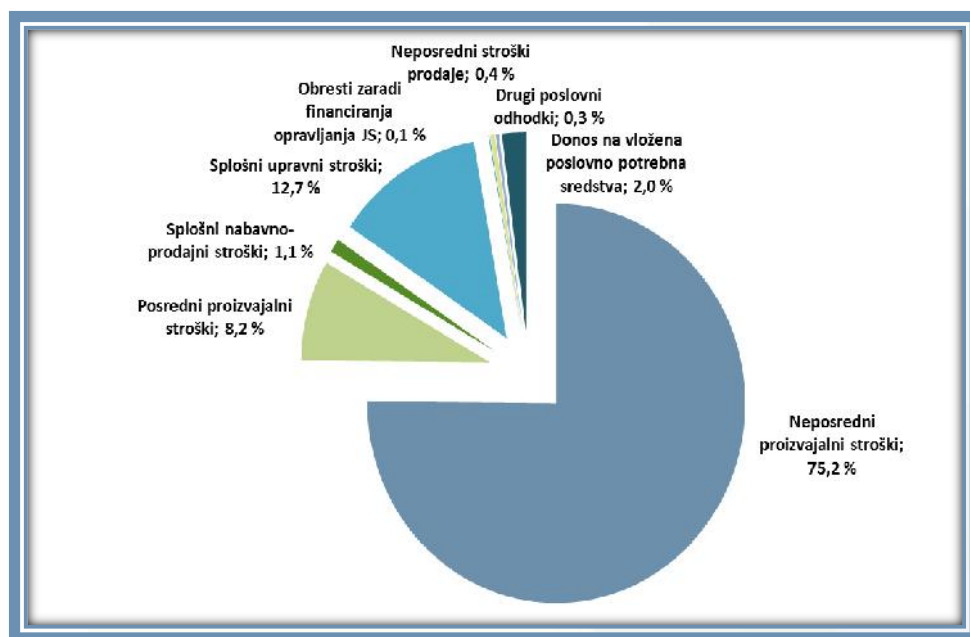
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Neposredni proizvodni stroški, ki predstavljajo največji strukturni delež skupnih stroškov opravljanja storitve, se gibljejo od 39,8 do 97,4 %, povprečno 75,2 %. Delež splošnih upravnih stroškov se giblje od 0,0 do 23,1 % in povprečno predstavlja 12,7 % skupnih stroškov opravljanja storitev. Delež posrednih proizvodnih stroškov se giblje od 0,0 do 36,6 %, povprečno 8,2 %, splošnih nabavno-prodajnih stroškov od 0,0 do 7,0 %, povprečno 1,1 %, donosa na vložena poslovno potrebna sredstva pa od 0,0 do 7,2 %, povprečno 2,0 %. Ostali stroški v strukturi predstavljajo relativno majhen delež in ne vplivajo pomembno na lastno ceno opravljanja storitev.

Predpostavljamo lahko, da izvajalci, ki izvajajo različne dejavnosti, tiste aktivnosti, ki jih posamezne službe izvajajo za več dejavnosti, razporejajo med dejavnosti s pomočjo ključev in jih nato uvrščajo med posredne ali splošne stroške. Ugotovljeni neenotni pristopi pri razporejanju stroškov omejujejo primerjalno analizo po posameznih vrstah stroškov.



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJALNA ANALIZA SKUPNIH STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE

Analiza vprašalnikov je pokazala različne metodološke pristope pri evidentiranju stroškov javne infrastrukture in stroškov opravljanja storitev, zato so v nadaljevanju analizirani tudi skupni stroški izvajanja javne službe.

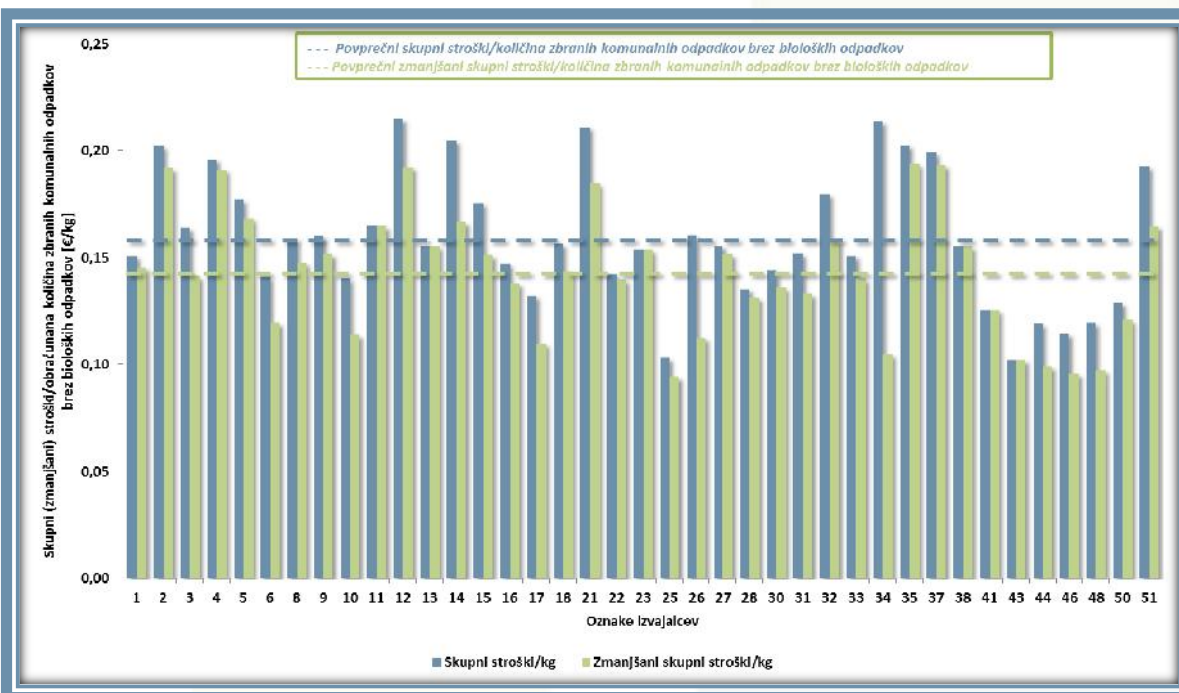
Skupni stroški zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov analiziranih izvajalcev se na količino zbranih komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov gibljejo od 0,1022 do 0,2151 EUR/kg, povprečno 0,1591 EUR/kg. Zmanjšani skupni stroški zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov v povprečju znašajo 0,1432 EUR/kg.

Skupni stroški zbiranja bioloških odpadkov analiziranih izvajalcev se na količino zbranih bioloških odpadkov gibljejo od 0,0104 do 0,3531 EUR/kg, povprečno 0,1625 EUR/kg. Zmanjšani skupni stroški zbiranja bioloških odpadkov v povprečju znašajo 0,1572 EUR/kg.

Skupni stroški zbiranja vseh komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev se na količino zbranih komunalnih odpadkov gibljejo od 0,1135 do 0,2167 EUR/kg, povprečno 0,1560 EUR/kg. Zmanjšani skupni stroški zbiranja vseh komunalnih odpadkov v povprečju znašajo 0,1419 EUR/kg.

GRAF 20

Skupni stroški izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov glede na količino zbranih komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov

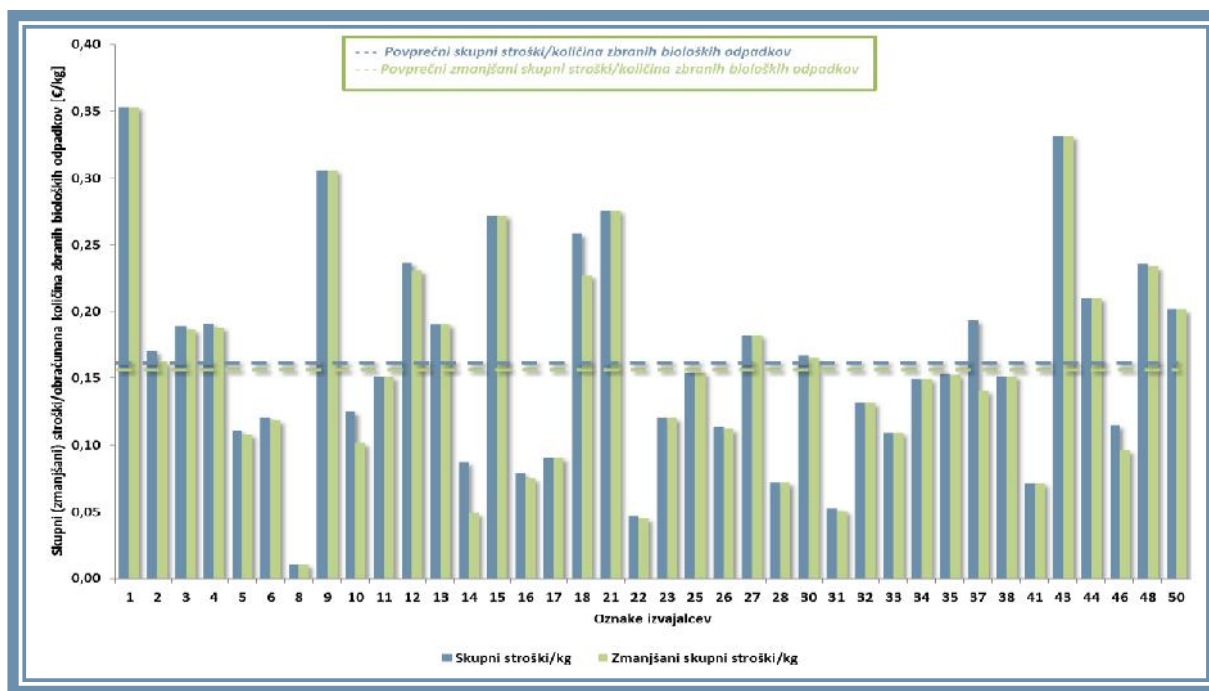


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 21

Skupni stroški izvajanja javne službe zbiranja bioloških odpadkov glede na količino zbranih bioloških odpadkov

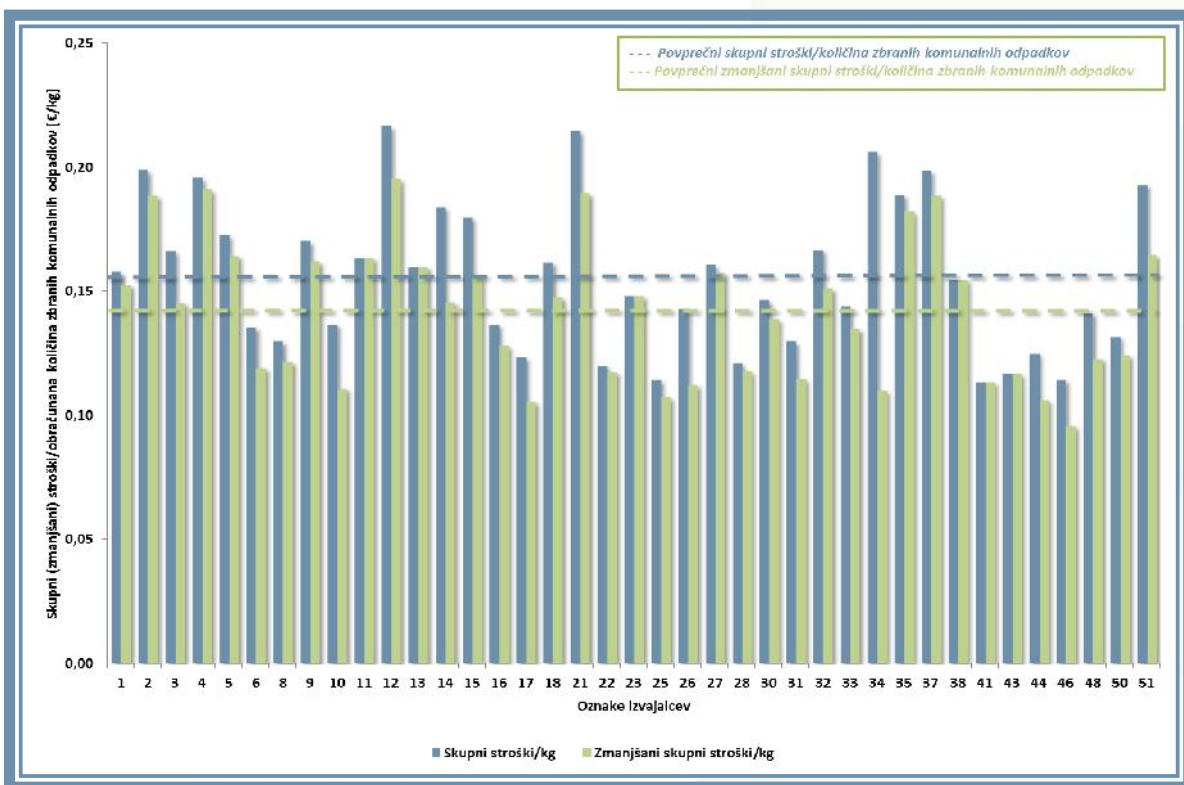


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 22

Skupni stroški izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov glede na količino zbranih komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

STROŠKOVNA RAZVRSTITEV IZVAJALCEV GLEDE NA KLJUČNE KRITERIJE IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Analiza vpliva količine zbranih komunalnih odpadkov na stroške zbiranja komunalnih odpadkov

Stroški zbiranja komunalnih odpadkov in s tem obračunska cena storitev so pomembno odvisni od prostorske urejenosti oskrbovalnega območja, zato se pogoji za zagotavljanje storitev zbiranja komunalnih odpadkov po posameznih oskrbovalnih območjih razlikujejo. Posamezna oskrbovalna območja so različno velika, na različnih legah, z različno gostoto poseljenosti in dostopnostjo za smetarska vozila ter različnimi količinami nastalih odpadkov. Oskrbovalna območja so razdeljena v rajone, v katerih se odpadki odvažajo z različno frekvenco, v odvisnosti od poseljenosti in letnega časa. Količine odpadkov, zbrane v posameznih rajonih, nihajo, običajno v odvisnosti od števila oskrbovanih prebivalcev in časa, predvsem na turističnih območjih, kjer je količina večja v času turistične sezone.

Praviloma količina odpadkov raste s stopnjo razvitosti oskrbovalnega območja in standardom prebivalstva ter je odvisna od geografskih in klimatskih dejavnikov, kulturnih navad in socialnih pogojev za življenje ter posredno od stopnje vključenosti prebivalcev v sistem javnega zbiranja odpadkov.

Glede na to, da stroški javne infrastrukture v strukturi skupnih stroškov zbiranja komunalnih odpadkov pri analiziranih izvajalcih v povprečju predstavljajo manj kot 4 %, smo analizirali vpliv količine zbranih odpadkov na skupne stroške zbiranja odpadkov. Zaradi različnega načina evidentiranja stroškov zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov in bioloških odpadkov smo v analizi upoštevali skupne stroške zbiranja vseh komunalnih odpadkov.

Povezanost skupnih stroškov zbiranja komunalnih odpadkov in obračunske količine zbranih odpadkov smo preverili s pomočjo regresijske analize. Pearsonov koeficient korelacije med tema dvema parametroma pri analiziranih izvajalcih znaša 0,99, kar potrjuje visoko korelacijo med stroški in količino zbranih odpadkov.

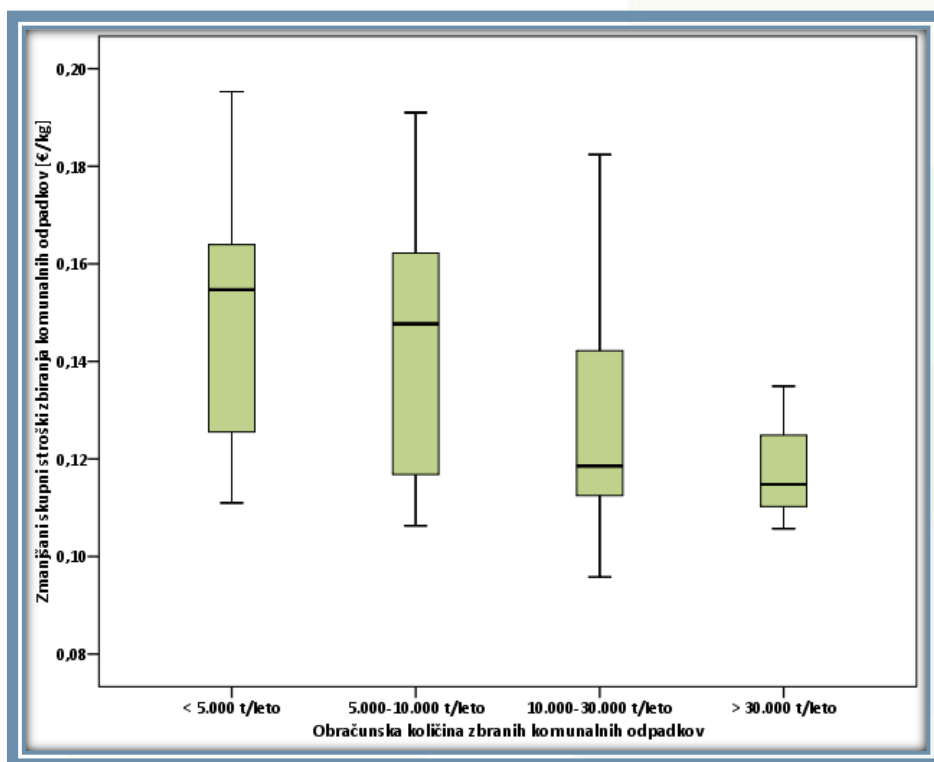
Izvajalci so v analizi glede na obračunsko količino zbranih komunalnih odpadkov razvrščeni v štiri skupine:

- do 5.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov (15 izvajalcev),
- od 5.000 do 10.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov (13 izvajalcev),
- od 10.000 do 30.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov (8 izvajalcev) in
- nad 30.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov (3 izvajalci).

Grafično so skupine prikazane s pomočjo škatličnih (*ang. boxplot*) diagramov⁷, ki omogočajo prikaz razporeditve stroškovnih cen po skupinah glede na količino zbranih komunalnih odpadkov.

Iz škatličnega diagrama je razvidno, da srednje vrednosti obračunskih cen zbiranja komunalnih odpadkov z večanjem obsega obračunske količine odpadkov značilno padajo. Opazne so velike razlike med zgornjim in spodnjim kvartilom ter mediano stroškov na enoto znotraj prvih treh skupin, kar kaže na velike razlike v obračunskih lastnih cenah znotraj posamezne skupine.

⁷ Iz škatličnega diagrama so za vsako skupino razvidne bistvene informacije o kvartilni porazdelitvi obračunskih lastnih cen. Spodnji in zgornji rob škatličnega diagrama označujeta prvi oziroma tretji kvartil. Odebeljena črta znotraj diagrama označuje srednjo vrednost. Črtni »T-ji« s katerimi se zaključi posamezni škatlični diagram označujejo maksimalno oz. minimalno vrednost. V primeru večjih posameznih odklonov je takšna vrednost prikazana izven škatličnega diagrama, označena kot krožec, oziroma kot zvezdica, če gre za velike odklone.



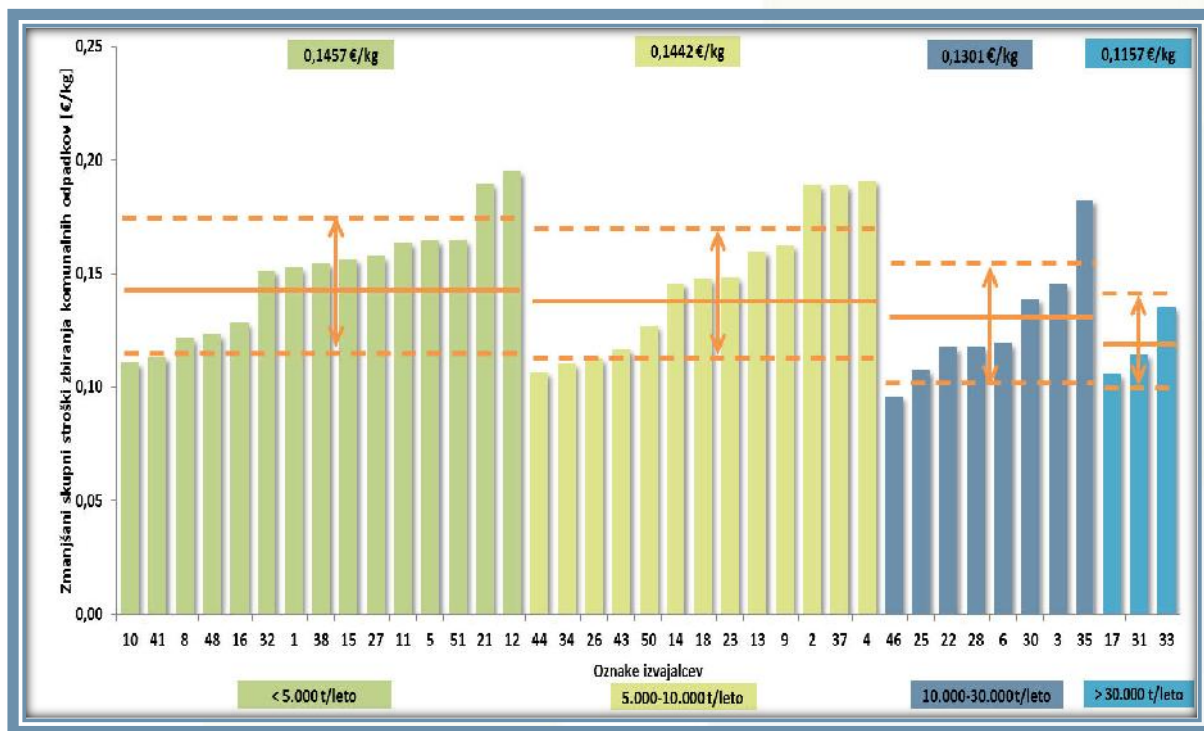
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Obračunska lastna cena zbiranja komunalnih odpadkov je po posameznih izvajalcih, uskupinjenih glede na obračunsko količino zbranih odpadkov, razvidna iz naslednjega grafa. Za posamezno skupino izvajalcev je izračunana primerjalna vrednost, ki jo predstavlja tehtano povprečje skupine⁸.

⁸ Pri tem je treba upoštevati, da so povprečne vrednosti skupin pod močnim vplivom ekstremnih vrednosti in upoštevane uteži. Primerjalna analiza je omejena s številom analiziranih izvajalcev, z uskupinjevanjem pa se število izvajalcev v posamezni skupini zmanjša, s čimer se vpliv odstopajočih vrednosti na povprečje skupine poveča. Zaradi navedenih omejitev so izračunane povprečne vrednosti predvsem orientacijske narave.

GRAF 24

Stroškovna razvrstitev anketiranih izvajalcev glede na skupne stroške javne službe zbiranja komunalnih odpadkov in obračunsko količino zbranih komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Tehtane povprečne skupne obračunske cene javne službe zbiranja komunalnih odpadkov z upoštevanjem stroškov javne infrastrukture in stroškov opravljanja storitev znotraj posamezne skupine znašajo:

- v skupini do 5.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov 0,1457 EUR/kg,
- v skupini od 5.000 do 10.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov 0,1442 EUR/kg,
- v skupini od 10.000 do 30.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov 0,1301 EUR/kg,
- v skupini nad 30.000 ton letno zbranih komunalnih odpadkov 0,1157 EUR/kg.

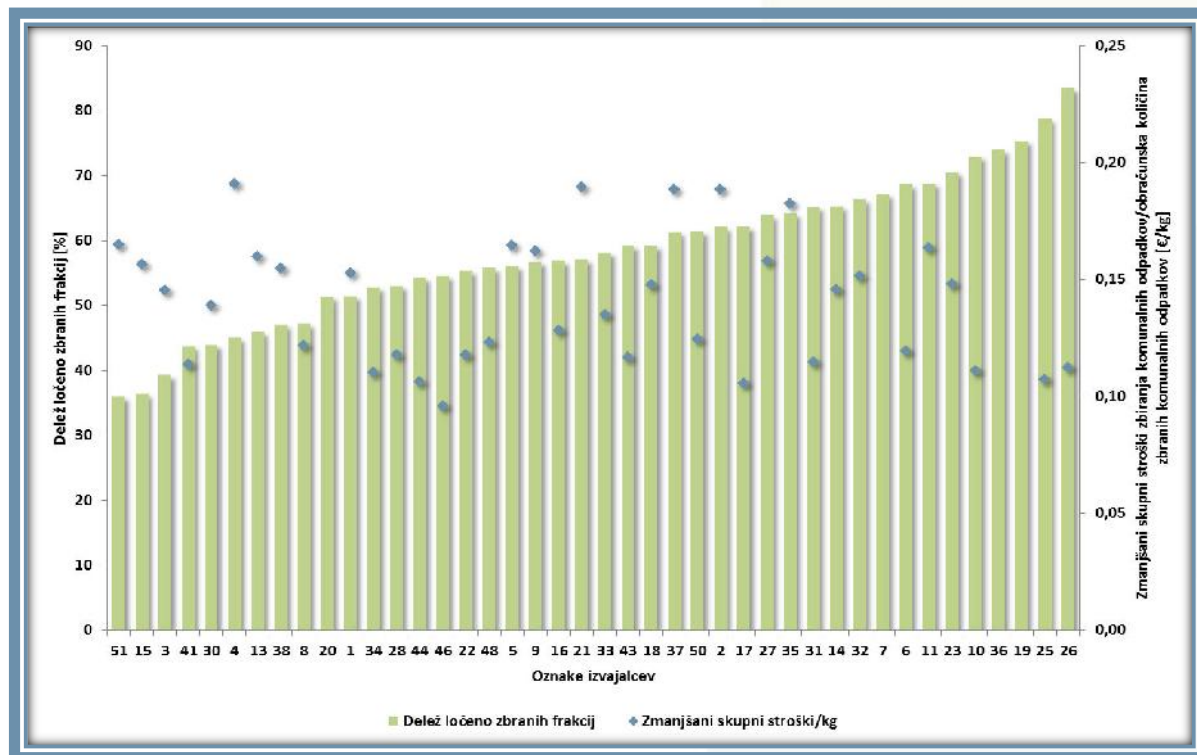
Analiza vpliva deleža ločeno zbranih komunalnih odpadkov na stroške zbiranja komunalnih odpadkov

V nadaljevanju je analiziran vpliv deleža ločeno zbranih odpadkov na stroške zbiranja komunalnih odpadkov. Na količino ločeno zbranih frakcij in bioloških odpadkov vplivajo predvsem število in gostota postavitve posod, v katerih se zbirajo ločene frakcije, bližina zbiralnic in zbirnih centrov gospodinjstvom, prostorska urejenost oskrbovalnega območja kot tudi učinkovitost nadzora ločenega zbiranja odpadkov.

Anketirani izvajalci zberejo zelo različen delež ločenih frakcij, od 36 do 83 %, povprečno 58 %. V naslednjem grafu so prikazani deleži ločeno zbranih odpadkov posameznih izvajalcev v primerjavi s skupnimi stroški zbiranja komunalnih odpadkov na obračunsko količino zbranih odpadkov.

GRAF 25

Delež ločeno zbranih odpadkov in skupni stroški zbiranja komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

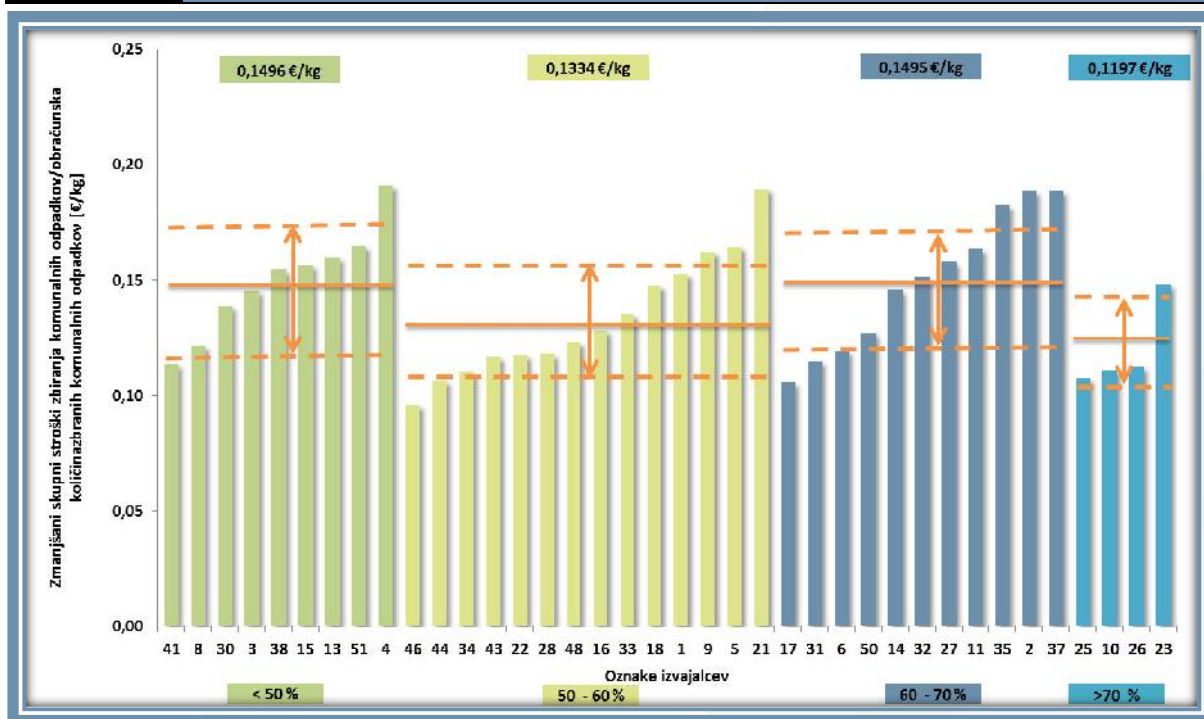
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Izvajalci so v analizi glede na delež ločeno zbranih komunalnih odpadkov razvrščeni v štiri skupine. Za posamezno skupino izvajalcev je izračunana primerjalna vrednost, ki jo predstavlja povprečje skupine.

Povprečne skupne obračunske cene javne službe zbiranja komunalnih odpadkov z upoštevanjem stroškov javne infrastrukture in stroškov opravljanja storitev znotraj posamezne skupine znašajo:

- v skupini do 50 % ločeno zbranih odpadkov 0,1496 EUR/kg (9 izvajalcev),
- od 50 do 60 % ločeno zbranih odpadkov 0,1334 EUR/kg (14 izvajalcev),
- od 60 do 70 % ločeno zbranih odpadkov 0,1495 EUR/kg (11 izvajalcev), in
- nad 70 % ločeno zbranih odpadkov 0,1197 EUR/kg (4 izvajalci).

V nadaljevanju je prikazana stroškovna razvrstitev anketiranih izvajalcev glede na skupne stroške zbiranja komunalnih odpadkov in uskupinjene glede na delež ločeno zbranih odpadkov.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Iz razvrstitve analiziranih izvajalcev glede na povprečni delež ločeno zbranih odpadkov in povprečno skupno obračunsko ceno zbiranja komunalnih odpadkov je razvidno, da nekateri izvajalci ob majhnem deležu ločeno zbranih odpadkov dosegajo nadpovprečno stroškovno ceno, nekateri pa ob visokem deležu ločeno zbranih odpadkov dosegajo podpovprečno stroškovno ceno. Ob tem velja upoštevati, da delež ločeno zbranih odpadkov poleg na stroške zbiranja vpliva tudi na stroške obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov.

PRIMERJAVA STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV V LETIH 2015 IN 2016

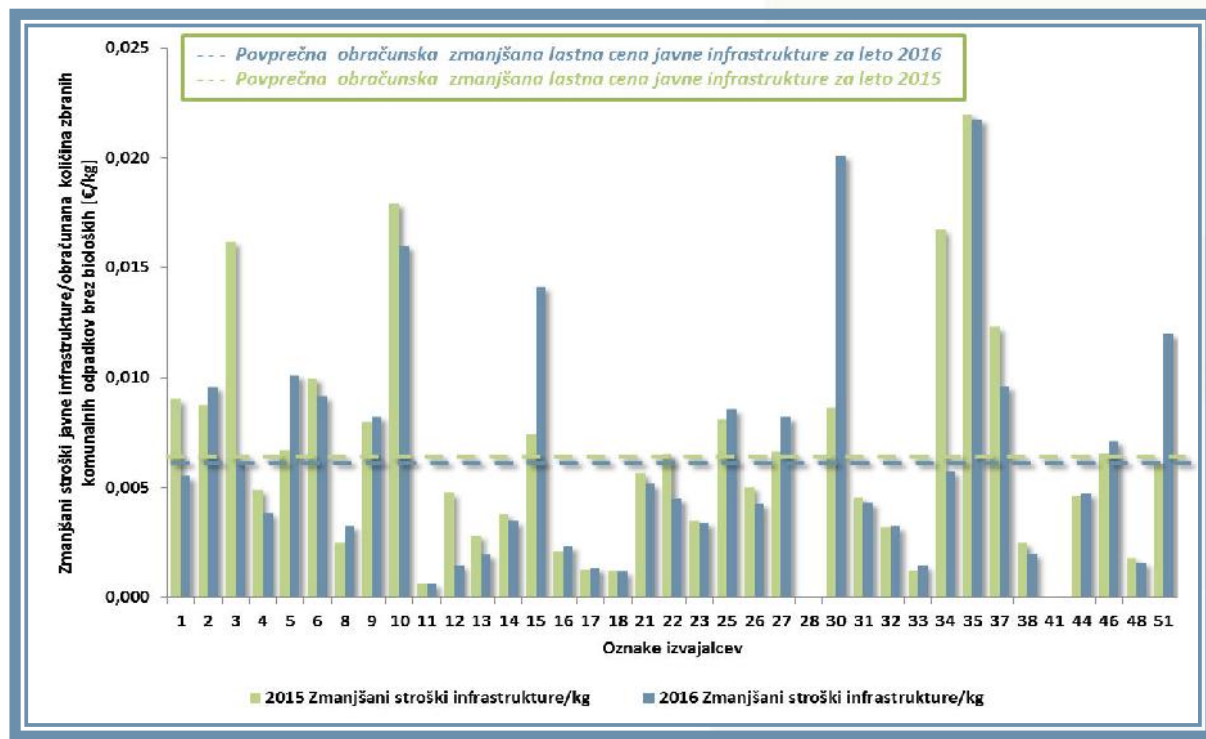
Za izvajalce, ki so sodelovali v primerjalni analizi izvajanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov za leti 2015 in 2016, je v nadaljevanju podana primerjava obračunske lastne cene javne infrastrukture in obračunske lastne cene izvajanja storitev za obe leti.

Zmanjšana obračunska lastna cena javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih spreminjala zelo različno, pri nekaterih znižala, pri drugih pa povečala. V povprečju se je zmanjšana

obračunska cena javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 zmanjšala za 3,7 %.

GRAF 27

Primerjava stroškov javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov za leti 2015 in 2016



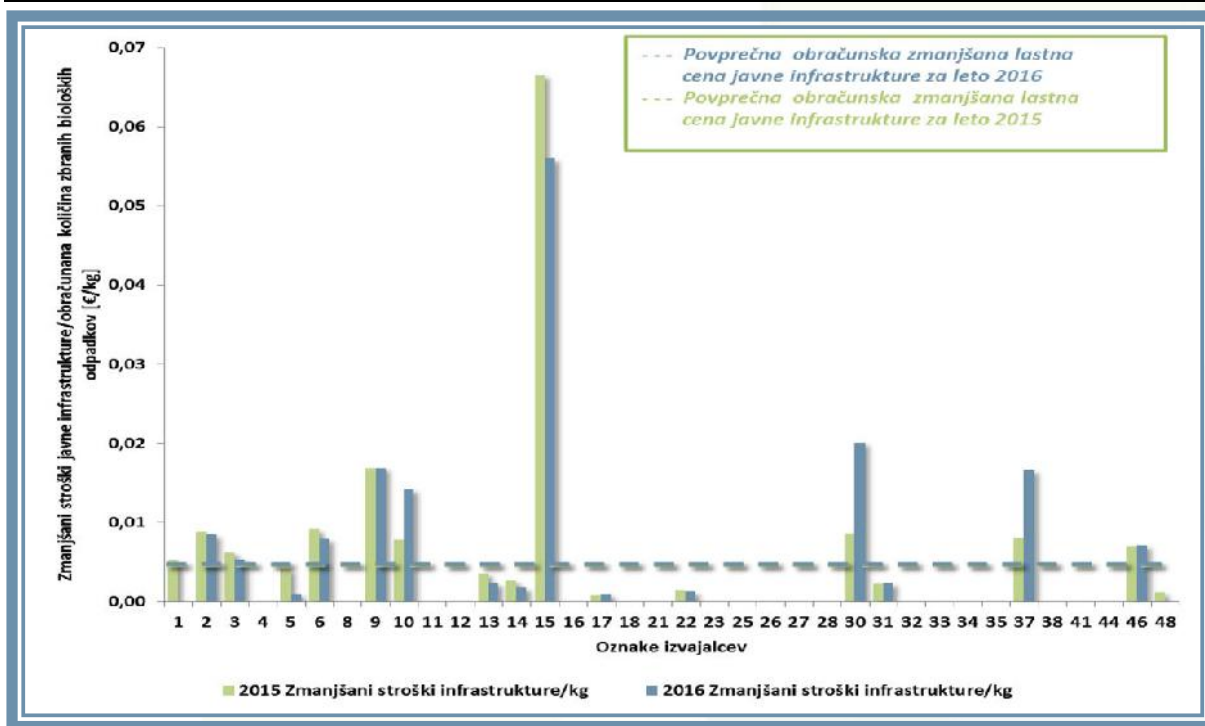
Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Povprečna obračunska cena javne infrastrukture zbiranja bioloških odpadkov analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 povečala za 1,4 %, povprečna obračunska cena javne infrastrukture zbiranja vseh komunalnih odpadkov pa se je v letu 2016 zmanjšala za 1,7 %.

GRAF 28

Primerjava stroškov javne infrastrukture zbiranja bioloških odpadkov za leti 2015 in 2016

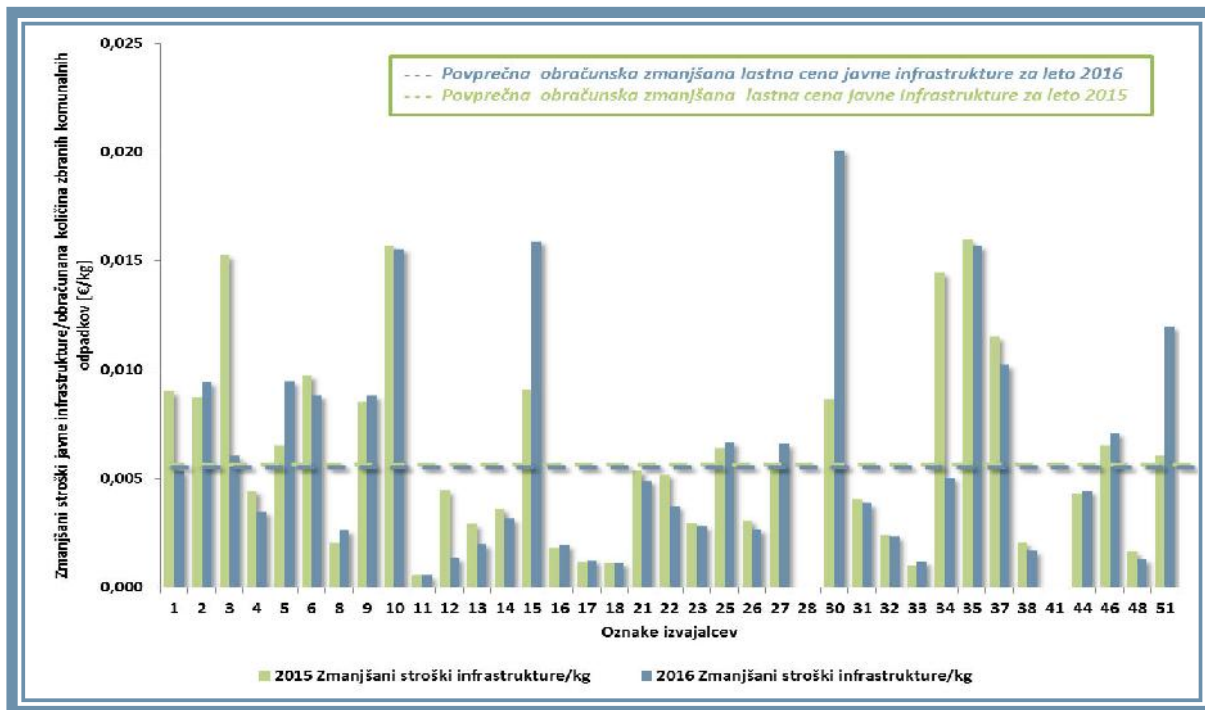


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 29

Primerjava stroškov javne infrastrukture zbiranja vseh komunalnih odpadkov za leti 2015 in 2016



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

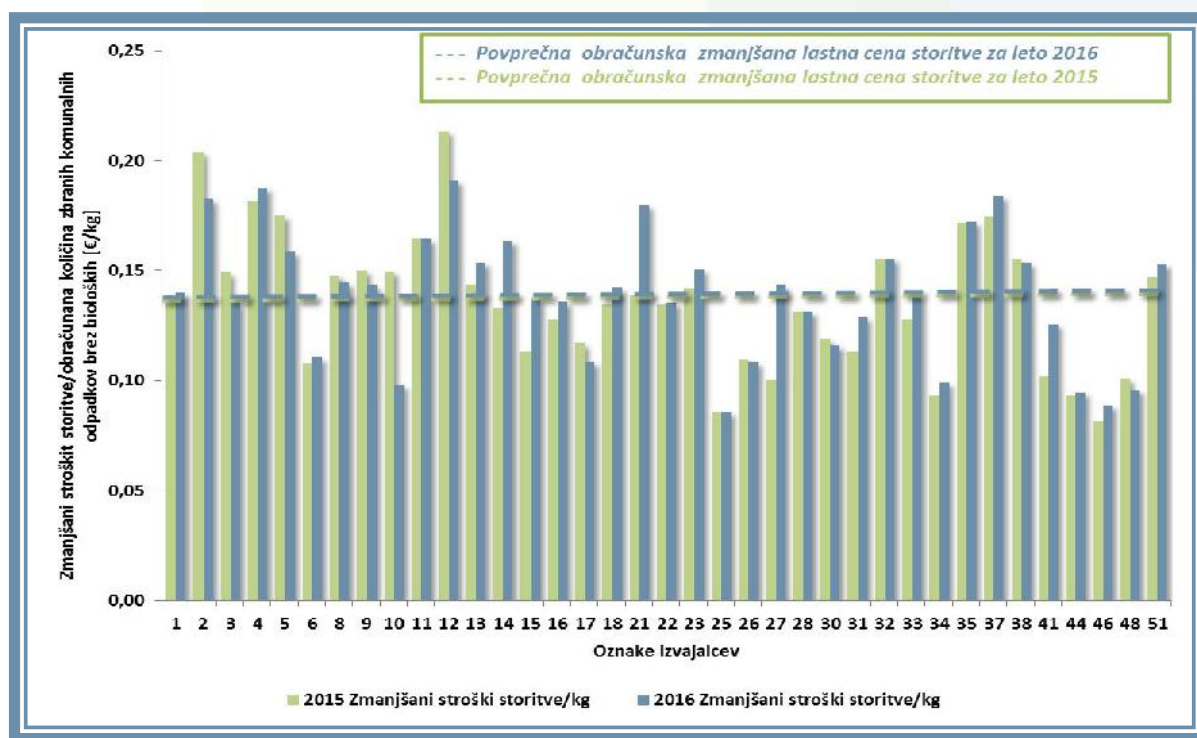
V nadaljevanju je podana primerjava obračunske lastne cene opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov, zmanjšane za prihodke iz naslova posebnih storitev.

Zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih spreminjala zelo različno, od 34,4 % znižanja do 42,9 % povečanja. Povprečna zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 zvišala za 1,5 % glede na predhodno leto.

Zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev zbiranja bioloških odpadkov se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih v povprečju zvišala za 1,2 %. Povprečna zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev zbiranja vseh komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 zvišala za 1,6 % glede na predhodno leto.

GRAF 30

Primerjava stroškov opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov brez bioloških odpadkov za leti 2015 in 2016

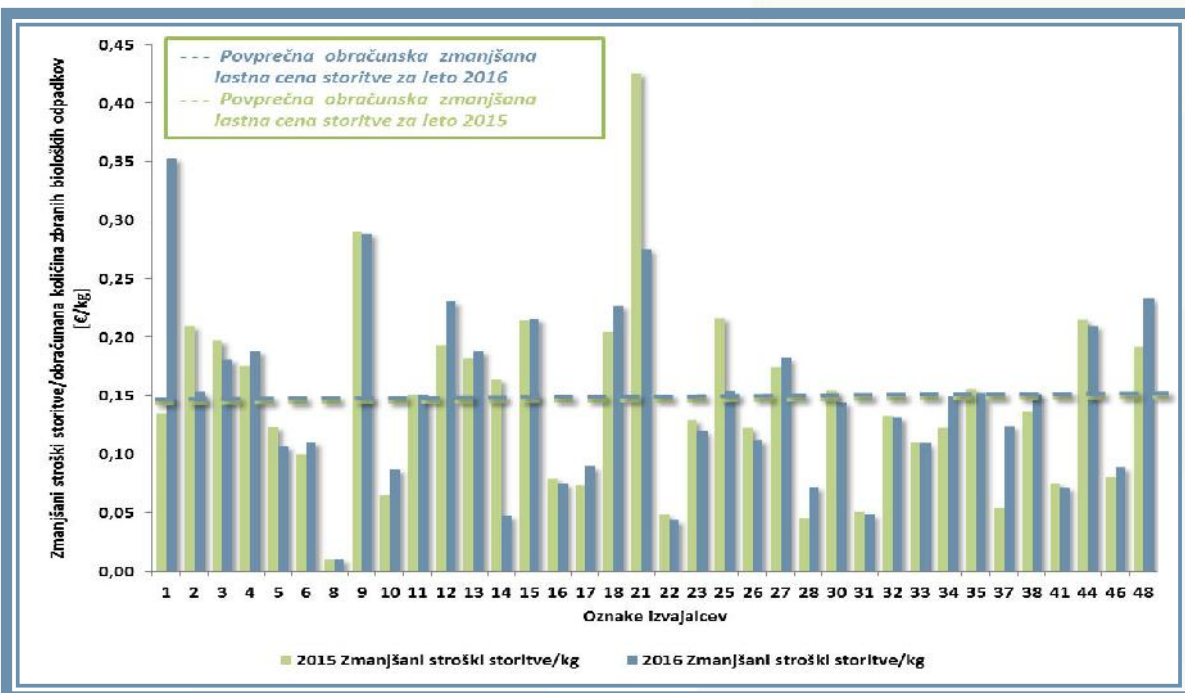


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 31

Primerjava stroškov opravljanja storitev zbiranja bioloških odpadkov za leti 2015 in 2016

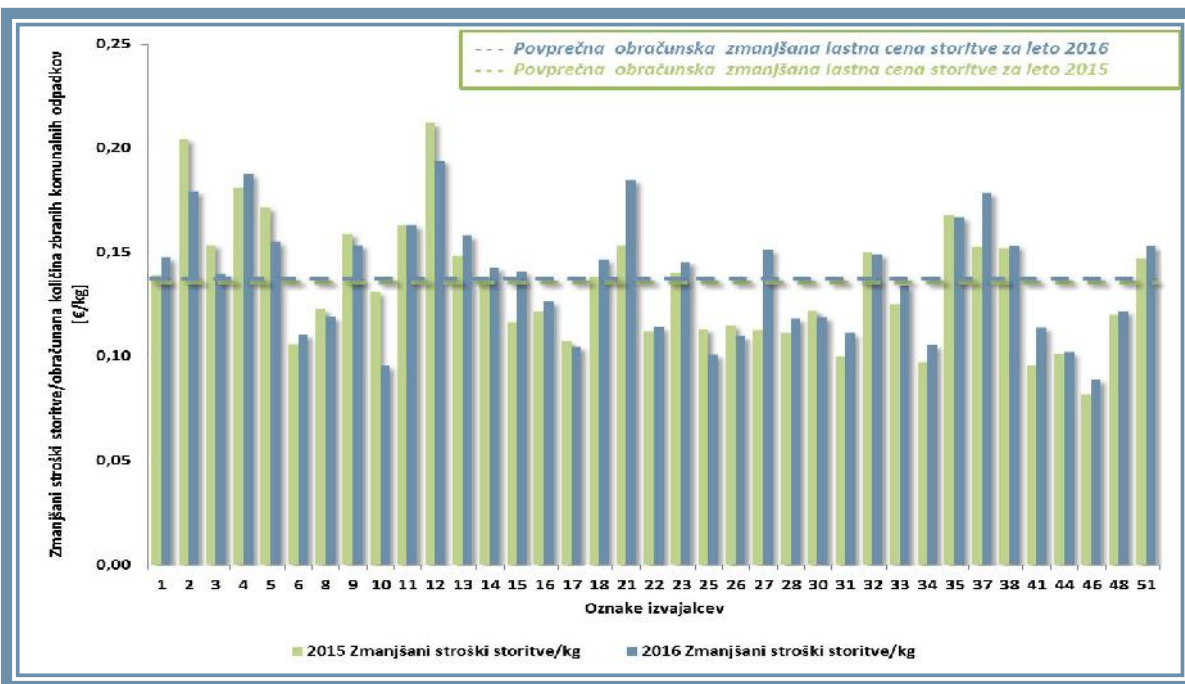


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 32

Primerjava stroškov opravljanja storitev zbiranja vseh komunalnih odpadkov za leti 2015 in 2016



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

KLJUČNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Analiza vpliva obsega izvajanja dejavnosti posameznega izvajalca in razvrstitev izvajalcev v skupine s primerljivimi pogoji izvajanja zbiranja posameznih vrst komunalnih odpadkov omogoča presojo stroškov javne infrastrukture in opravljanja storitev glede na količino zbranih odpadkov, ki je eden ključnih povzročiteljev stroškov in s tem tudi kriterij za presojo upravičenih stroškov. Stroški zbiranja komunalnih odpadkov se z večanjem količine zbranih odpadkov na kilogram zbranih odpadkov praviloma znižujejo in obratno. Prav tako na stroške zbiranja komunalnih odpadkov vpliva delež ločeno zbranih odpadkov, ki pomembno vpliva tudi na stroške storitev obdelave in odlaganja odpadkov.

Velja poudariti, da na stroške izvajanja javne službe vplivajo tudi drugi dejavniki, zato je treba pri presoji stroškovne upravičenosti upoštevati tudi druge pogoje izvajanja javne službe, ki lahko prav tako pomembno vplivajo na stroške. Pojasnjevalni kriteriji omogočajo opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij in so podrobneje analizirani v nadaljevanju elaborata.

POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV



POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Zbiranje komunalnih odpadkov se na posameznih oskrbovalnih območjih izvaja pod različnimi pogoji. Prostorska urejenost oskrbovalnih območij, različni tehnično-tehnološki pogoji in načini izvajanja storitev so izrazito lokalno opredeljeni in pomembno vplivajo na višino stroškov izvajanja. Stroškovna zahtevnost oskrbovalnih sistemov, ki jih upravlja posamezni izvajalec, vpliva na povprečno lastno ceno izvajanja storitve, zato je poznavanje pogojev izvajanja pomembno pri presoji upravičenih cen.

V nadaljevanju so analizirani nekateri pomembnejši dejavniki izvajanja zbiranja komunalnih odpadkov, ki poleg ključnega kriterija t.j. količine zbranih odpadkov vplivajo na stroške izvajanja javne službe. Pojasnjevalni kriteriji tako omogočajo opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij.

PROSTORSKA UREJENOST ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Površina oskrbovalnega območja in število oskrbovanih prebivalcev

Izvajalci zbiranja komunalnih odpadkov oskrbujejo različno velika območja, na različnih legah, z različno gostoto poseljenosti in različnimi količinami nastalih odpadkov. Iz naslednjega grafa je razvidno, da le nekateri izvajalci oskrbujejo območja, ki so gosteje poseljena, medtem ko gre pri večini za območja, kjer je gostota poseljenosti manjša. Običajno gre v primeru velikega oskrbovalnega območja in majhnega števila oskrbovanih prebivalcev za področja, kjer je razpršenost naselij velika. Za Slovenijo so namreč značilna manjša naselja in razpršena poselitve.

Površina oskrbovalnega območja posameznih izvajalcev je zelo različna in se giblje od 2.900 do 98.173 hektarov, v povprečju 34.357 hektarov. Različno je tudi število oskrbovanih prebivalcev, giblje se od 4.148 do 392.702 prebivalcev, povprečno 39.329. Zelo različna je tudi gostota poseljenosti oskrbovalnih območij v upravljanju posameznega izvajalca, ki se giblje od 20 do 549 prebivalcev na km².

Podobna razmerja kaže tudi analiza gostote prevzemnih mest⁹, ekoloških otokov¹⁰ in zbirnih centrov¹¹.

⁹ Prevzemno mesto komunalnih odpadkov je mesto, kjer povzročitelji prepuščajo izvajalcu javne službe komunalne odpadke v za to namenjenih zabojnikih, ki jih izvajalec prazni po vnaprej določenem urniku.

¹⁰ Ekološki otok ali zbiralnica ločenih frakcij odpadkov je prostor, urejen in opremljen z zabojniki za ločeno zbiranje in začasno hranjenje posameznih vrst odpadkov.

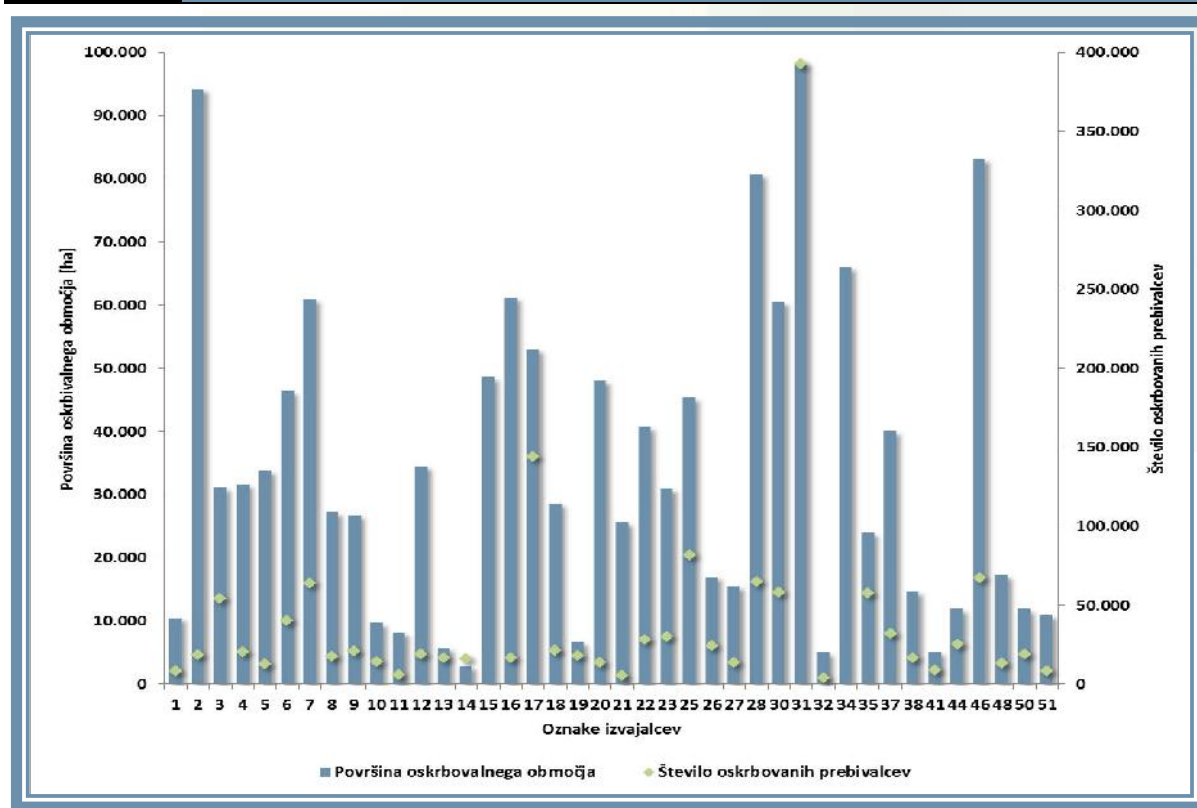
¹¹ Zbirni center je objekt za prevzemanje odpadkov vključno z njihovim predhodnim razvrščanjem in skladiščenjem za namene prevoza do naprave za obdelavo odpadkov.

Število prevzemnih mest na km² oskrbovalnega območja posameznega izvajalca se giblje med 1 in 103, povprečno 25. Na posameznem prevzemnem mestu prepušča komunalne odpadke od 2 do 113 prebivalcev, v povprečju 9. Na posamezni ekološki otok gravitira od 64 do 6.437 prebivalcev, povprečno 327¹², na posamezni zbirni center pa od 4.056 do 57.846 prebivalcev, povprečno 16.023¹³.

Običajno je koncentracija prevzemnih mest, ekoloških otokov in zbirnih centrov večja pri izvajalcih, ki dejavnostjo izvajajo na območju, ki pokriva večja mesta. Posledično je v tem primeru večje tudi število prebivalcev, ki na posameznem prevzemnem mestu oz. zbirnem centru prepuščajo komunalne odpadke.

GRAF 33

Površina oskrbovalnega območja in število oskrbovanih prebivalcev



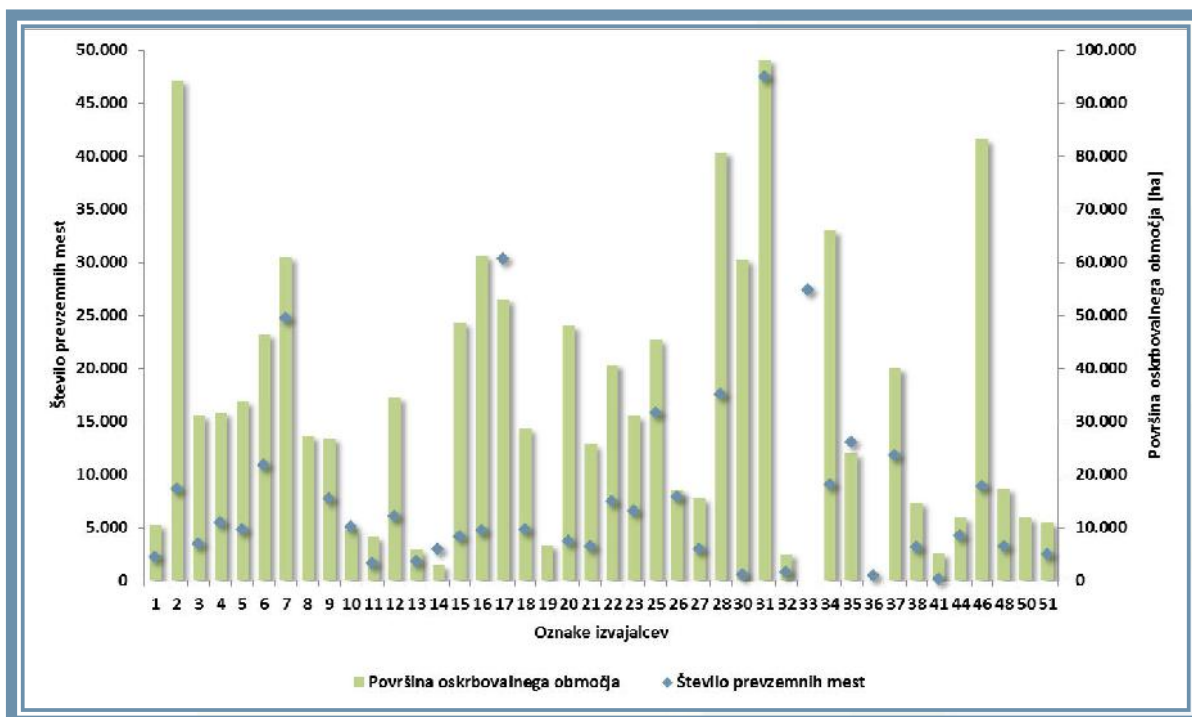
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

¹² Zbiralnice je treba praviloma urediti v stanovanjskih območjih in ob večjih trgovinah ali trgovskih centrih, zdravstvenih domovih, bolnišnicah, šolah in otroških vrtcih. Na območju mestnega jedra ali večjega stanovanjskega naselja je treba urediti zbiralnico na vsakih 500 prebivalcev.

¹³ Na območju vsake občine in vsakega naselja z več kot 8.000 prebivalci je treba urediti najmanj en zbirni center. Zbirnega centra ni treba urediti na območju občine, ki ima manj kot 3.000 prebivalcev, če je v okviru javne službe zagotovljeno, da povzročitelji komunalnih odpadkov lahko oddajajo ločene frakcije najmanj v enem zbirnem centru na območju sosednjih občin. Za naselje z več kot 25.000 prebivalci je treba urediti najmanj dva zbirna centra, za naselje z več kot 100.000 prebivalci pa najmanj en zbirni center na vsakih 80.000 prebivalcev.

GRAF 34

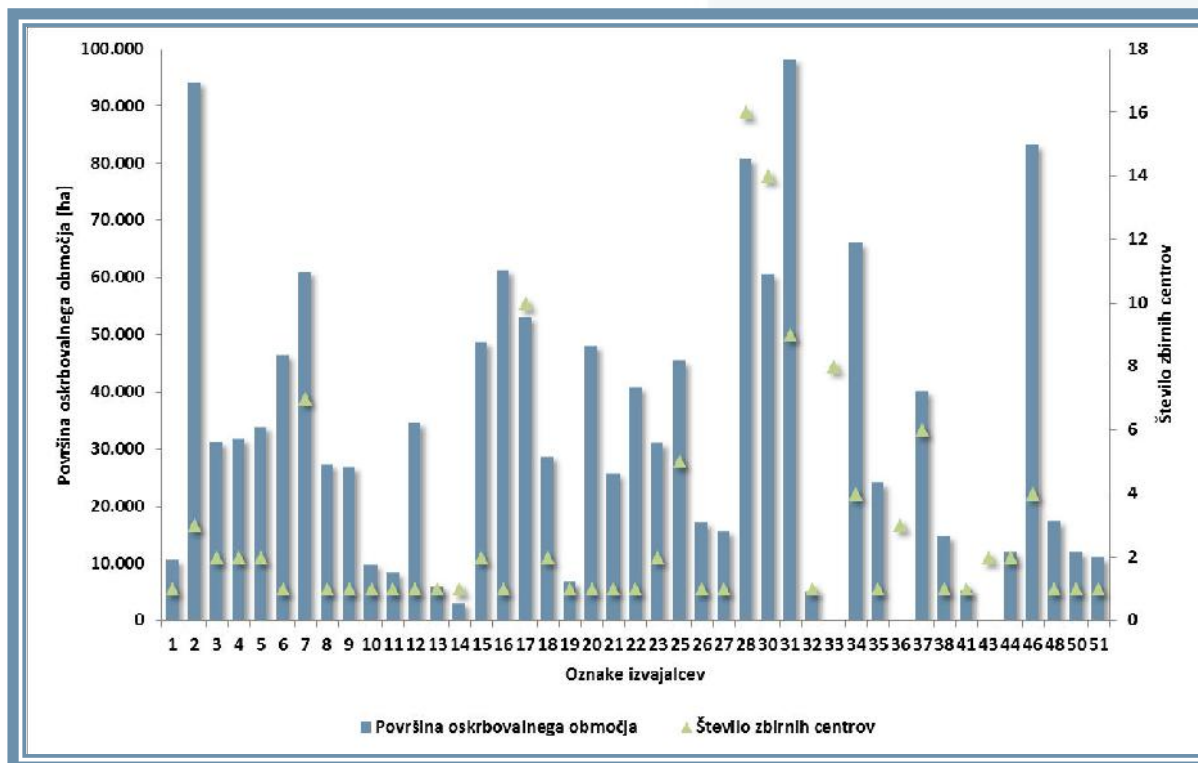
Oskrbovalna površina in število prevzemnih mest



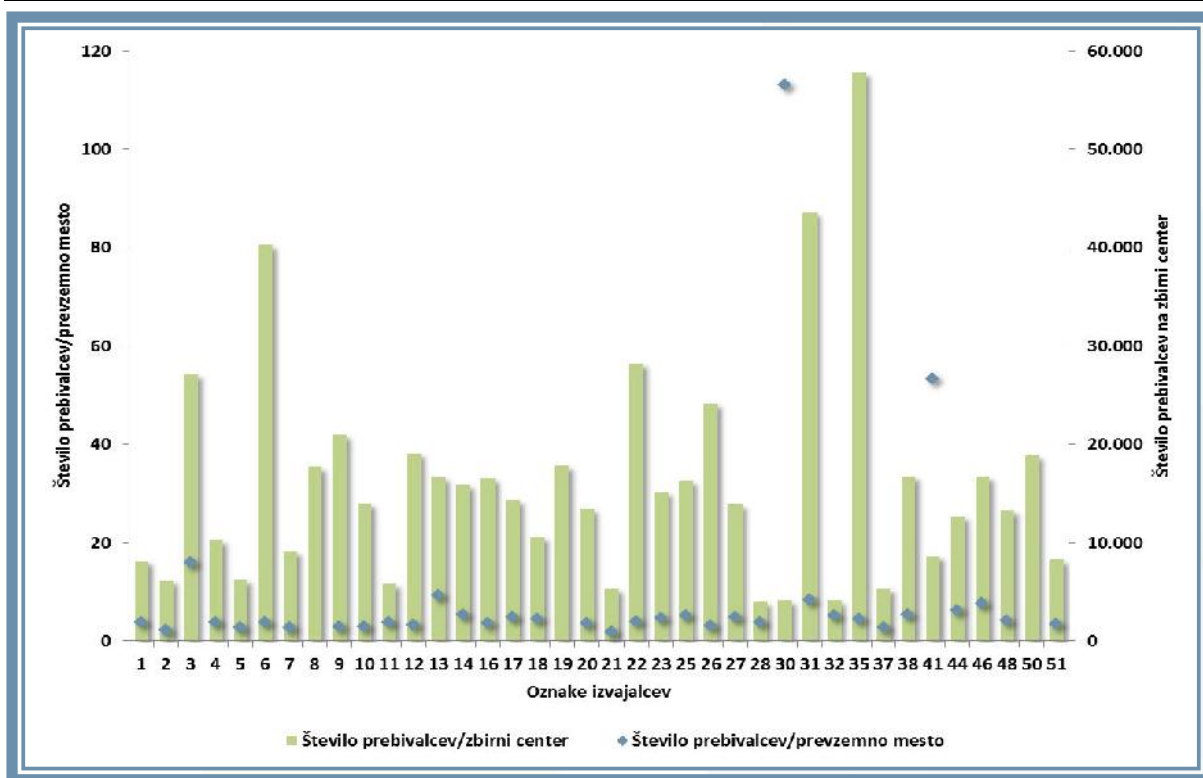
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 35

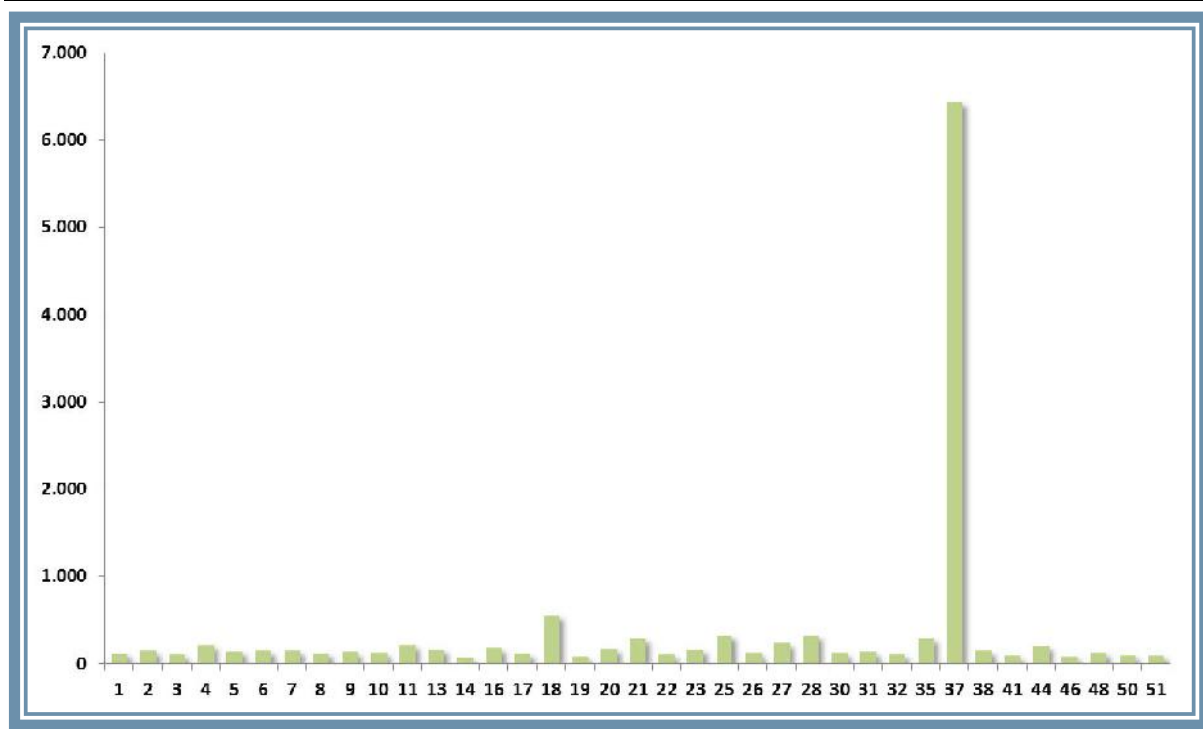
Oskrbovalna površina in število zbirnih centrov



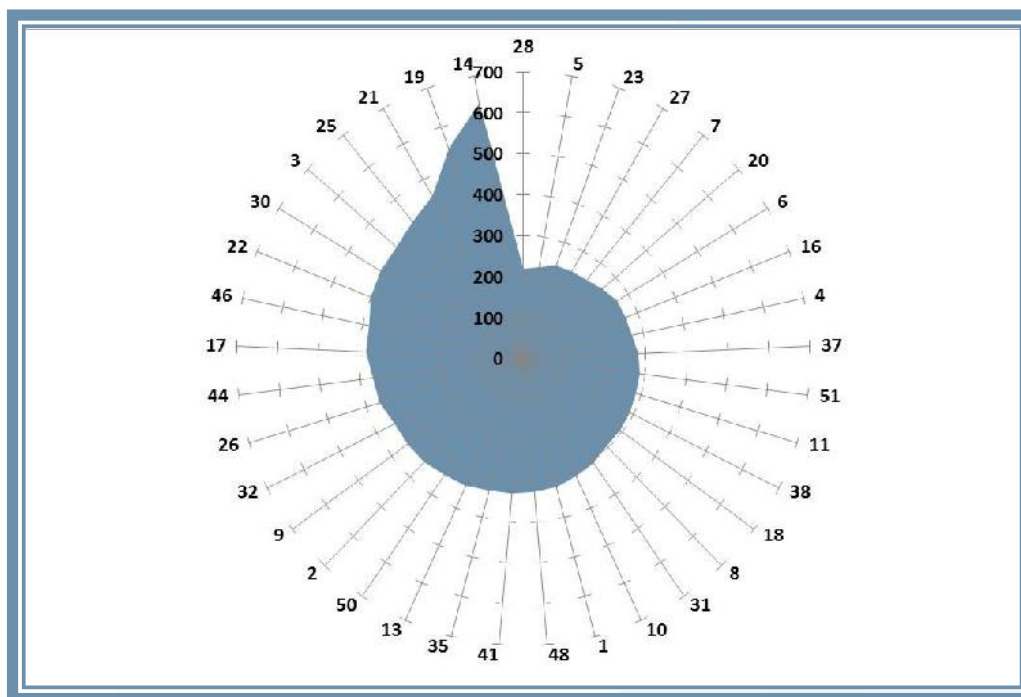
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 36
Število oskrbovanih prebivalcev na prevzemno mesto in zbirni center


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 37
Število oskrbovanih prebivalcev na ekološki otok


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Skupna količina zbranih odpadkov je odvisna predvsem od števila oskrbovanih prebivalcev in količine nastalih oz. v javni odvoz oddanih odpadkov na prebivalca. V analizo vključena podjetja so v letu 2016 v povprečju z javnim odvozom zbrala 336 kg komunalnih odpadkov na prebivalca. Najmanjša zbrana količina je pri analiziranih izvajalcih znašala 219 kg/prebivalca, največja pa 633 kg/prebivalca.

Različna gostota prebivalcev na oskrbovalnem območju posameznega izvajalca in različna količina nastalih oz. oddanih odpadkov na prebivalca pogojuje velike razlike v količini odpadkov, ki jih zberejo in prepeljejo posamezni izvajalci. Praviloma količina odpadkov raste s številom oskrbovanih prebivalcev.

Prevoženi kilometri in zbrani komunalni odpadki

Pri zbiranju komunalnih odpadkov osrednjo fazo predstavlja prevoz zbranih odpadkov. Število prevoženih kilometrov, ki jih letno opravijo izvajalci, je odvisno od velikosti oskrbovalnega območja ter frekvence odvoza. Čeprav je podana površina oskrbovalnega območja v večini primerov identična seštevku celotnih površin občin, ki jih izvajalci oskrbujejo, kar ni vedno identično površini, ki jo dejansko pokrivajo z odvozom odpadkov, lahko iz števila prevoženih kilometrov v primerjavi z velikostjo oskrbovalnega območja in številom prevzemnih mest sklepamo o različnih pogojih izvajanja posameznih izvajalcev.

Število prevoženih kilometrov na hektar oskrbovalnega območja se pri izvajalcih zelo razlikuje in je med drugim odvisno od velikosti oskrbovalnega območja in dolžine občinskih cest, gostote poseljenosti, števila prevzemnih mest ter frekvence odvoza odpadkov. Izvajalci prevozijo od 0,4 do 15 km na hektar oskrbovalnega območja, povprečno 6 km, in pri tem

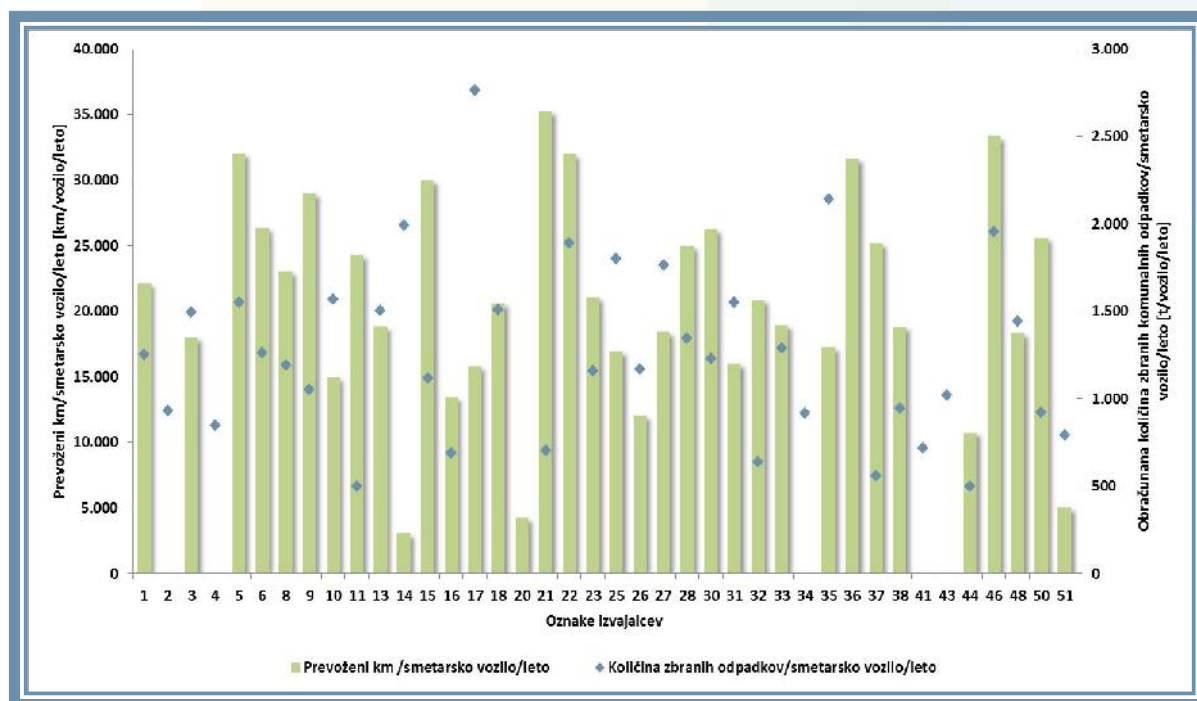
zberejo različno količino komunalnih odpadkov. Količina zbranih odpadkov na prevoženi kilometer se med izvajalci zelo razlikuje in se giblje od 20 do 665 kg, povprečno 86 kg na prevoženi kilometer.

Število angažiranih smetarskih vozil vpliva na stroške, ki so vezani na vozila (pogonsko gorivo, vzdrževanje, poraba avtomobilskih gum, zavarovanje, amortizacija ...). Manjša količina zbranih odpadkov na prevoženi kilometer pomeni višje stroške na obračunsko enoto storitev zbiranja komunalnih odpadkov.

Število angažiranih smetarskih vozil je povezano tudi s številom smetarskih ekip. V strukturi stroškov opravljanja zbiranja komunalnih odpadkov pomemben delež predstavlja strošek dela, ki je odvisen predvsem od števila smetarskih ekip, ki jih je potrebno angažirati za zbiranje komunalnih odpadkov na posameznem oskrbovalnem območju. Manjša gostota odjema in pogostejše praznjenje zabojnikov vplivata na manjšo količino zbranih komunalnih odpadkov na angažirano ekipo oz. prevoženi kilometer.

GRAF 39

Število prevoženih kilometrov in količina zbranih odpadkov na smetarsko vozilo



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Povzamemo lahko, da so pogoji zbiranja komunalnih odpadkov na oskrbovalnih območjih posameznih izvajalcev različni in vplivajo na potrebno število angažiranih smetarskih ekip in prevožene kilometre, ki pomembno vplivajo na stroške storitev zbiranja komunalnih odpadkov, ki se na porabnike porazdelijo na podlagi obračunskega volumna zabojnikov za komunalne odpadke.

Iz izvedene analize izhaja, da so posamezna oskrbovalna območja stroškovno zahtevnejša, kar se odraža na višjih stroških storitev zbiranja komunalnih odpadkov. Večja oskrbovalna površina, manjša gostota odjema v redkejše naseljenih občinah in pogostejše praznjenje zabojnikov so ključni dejavniki, ki vplivajo na stroške opravljanja storitev in se odražajo predvsem na višjih stroških dela na enoto zbranih komunalnih odpadkov, kot tudi višjih stroških vezanih na smetarska vozila.

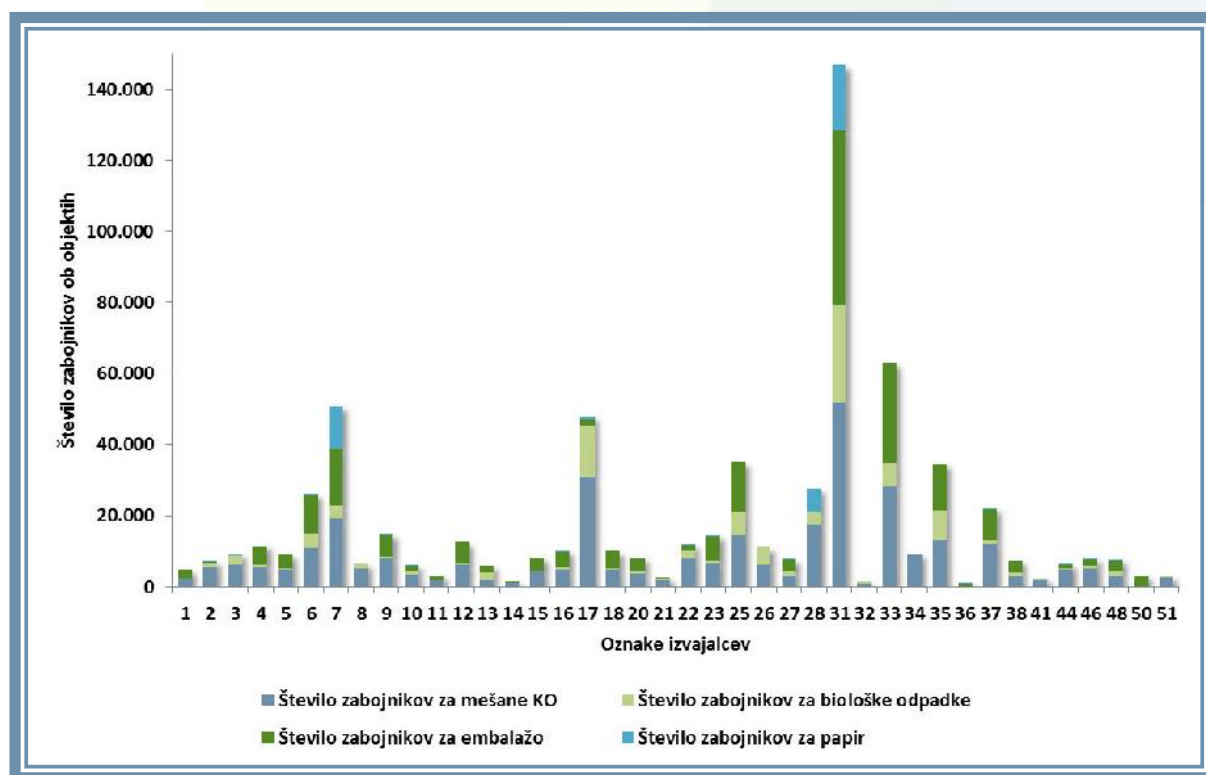
Število zabojnikov za odpadke

Na različne pogoje izvajanja zbiranja odpadkov vplivata tudi število in struktura zabojnikov oz. kontejnerjev ob objektih uporabnikov. Največje število zabojnikov je namenjeno zbiranju mešanih komunalnih odpadkov.

Izvajalci se razlikujejo glede na število in velikost zabojnikov oz. kontejnerjev, ki so trajno postavljeni na prevzemnih mestih. Skupno število nameščenih posod, ki jih analizirani izvajalci izpraznijo ob enem obhodu na celotnem oskrbovalnem območju, se giblje med 1.140 in 146.601.

GRAF 40

Število zabojnikov za odpadke ob objektih



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

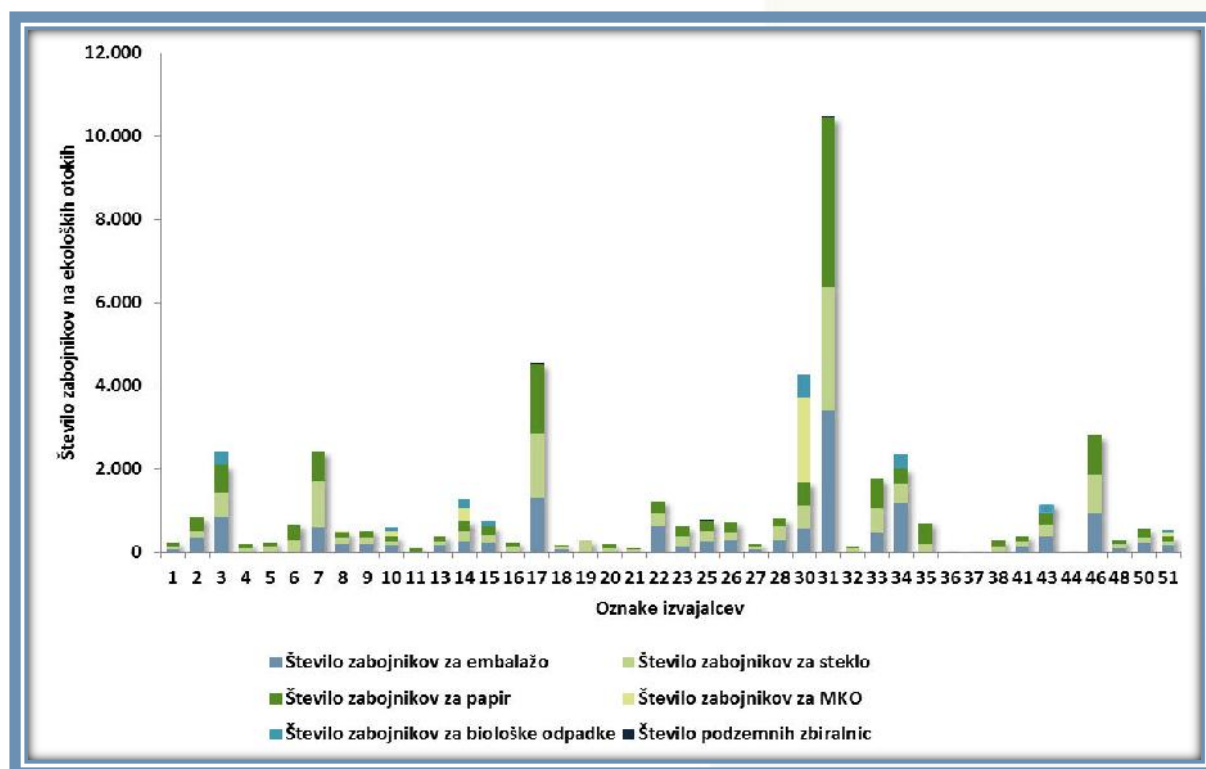
Izvajalci upravljajo tudi različno število ekoloških otokov, na katerih je nameščeno različno število in struktura zabojnikov za ločeno zbiranje komunalnih odpadkov. Število ekoloških otokov se pri analizirani izvajalci zelo razlikuje, giblje se od 5 do 3.086, povprečno 303.

Zelo različna sta tudi število in vrsta zabojnikov, ki sta odvisna od števila frakcij, ki se jih na

posameznem mestu zbira. V povprečju prevladujejo zabojniki za papir in embalažo, nekaj manj je zabojnikov za steklo.

GRAF 41

Število in vrsta zabojnikov na ekoloških otokih



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

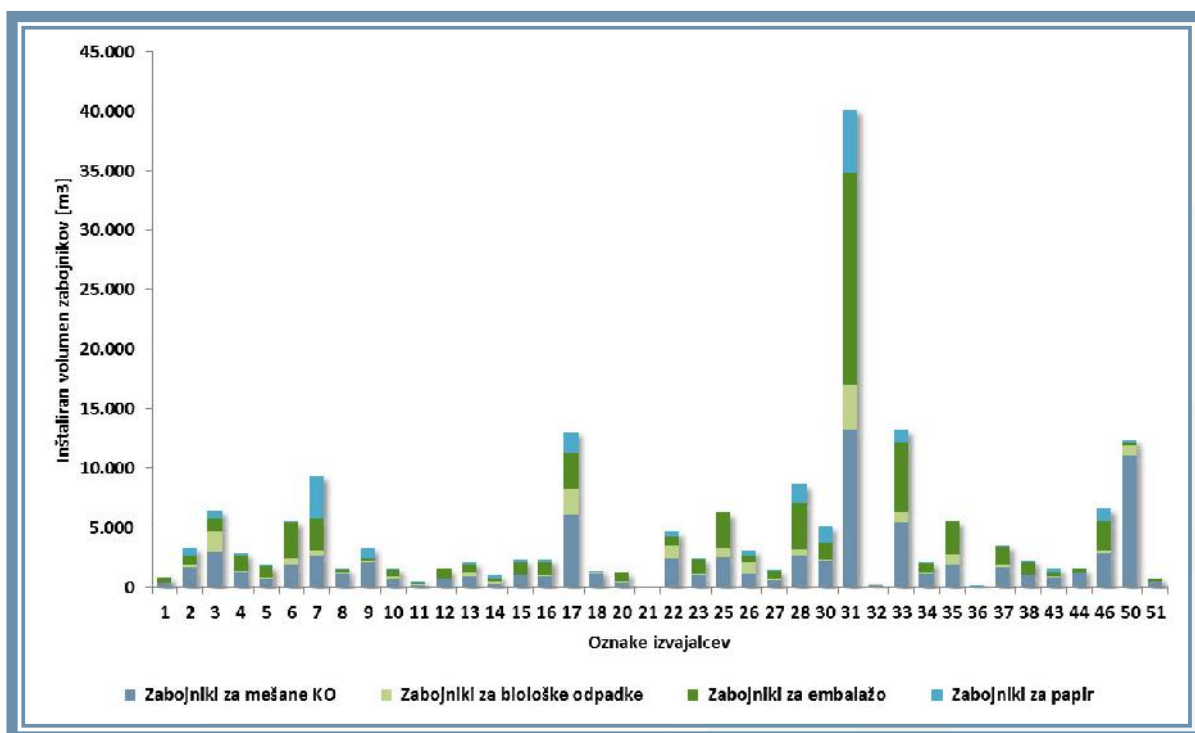
Razlika v številu zbirnih mest je predvsem posledica razporeditve zbirnih posod za mešane komunalne odpadke, ob katerih so običajno postavljeni še zabojniki za ločene frakcije. Število ekoloških otokov in s tem število in struktura nameščenih zabojnikov za zbiranje ločenih frakcij komunalnih odpadkov sta odvisna od števila prebivalcev, velikosti poslovnih površin, vrste poslovne dejavnosti, količine odpadkov ter uspešnosti ločevanja na izvoru. Velikost zabojnikov in frekvenca odvozov morata biti usklajena s količino nastalih oz. zbranih posameznih frakcij odpadkov. Cilj izvajalcev zbiranja je vsekakor s čim manjšim številom voženj zbrati čim večjo količino (težo) ločeno zbranih frakcij.

Inštaliran in obračunski volumen zabojnikov za zbiranje komunalnih odpadkov

Od števila in velikosti zabojnikov je odvisna skupna prostornina nameščenih zbirnih posod posameznih izvajalcev. Na obseg obračunskega volumna vplivajo število, velikost in frekvenca praznjenja zabojnikov.

GRAF 42

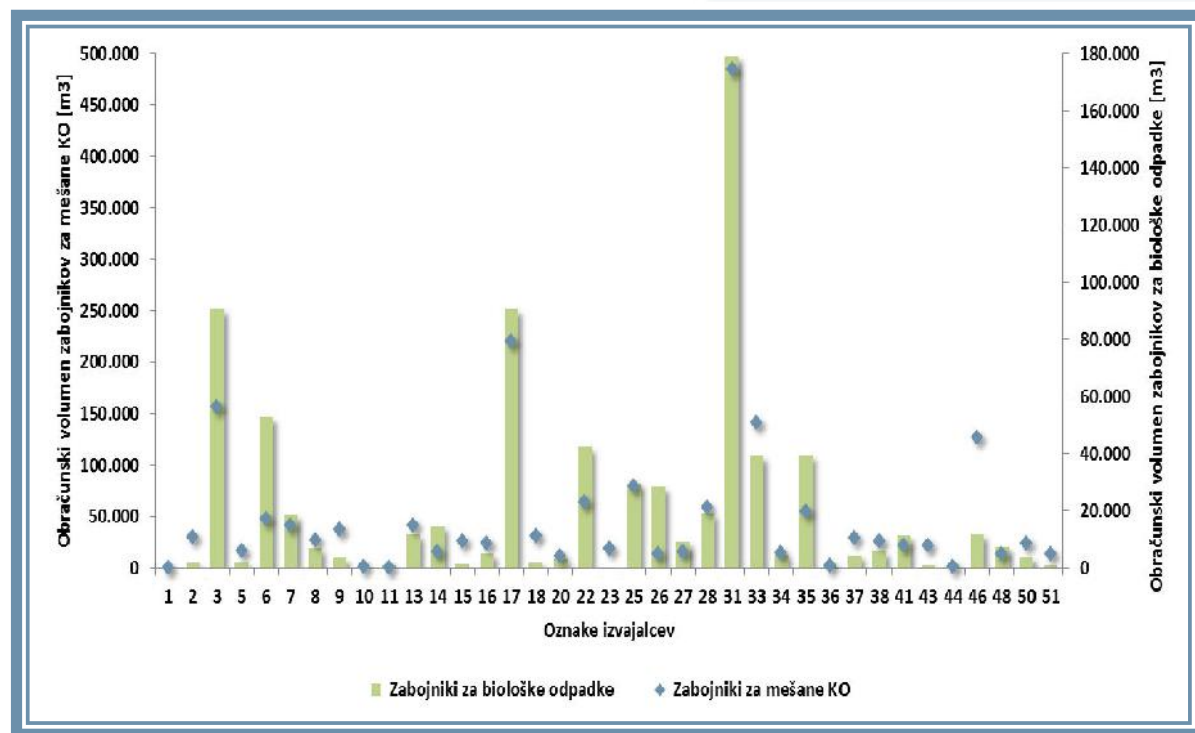
Inštaliran volumen zabojnikov za zbiranje komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 43

Obračunski volumen zabojnikov za zbiranje komunalnih odpadkov



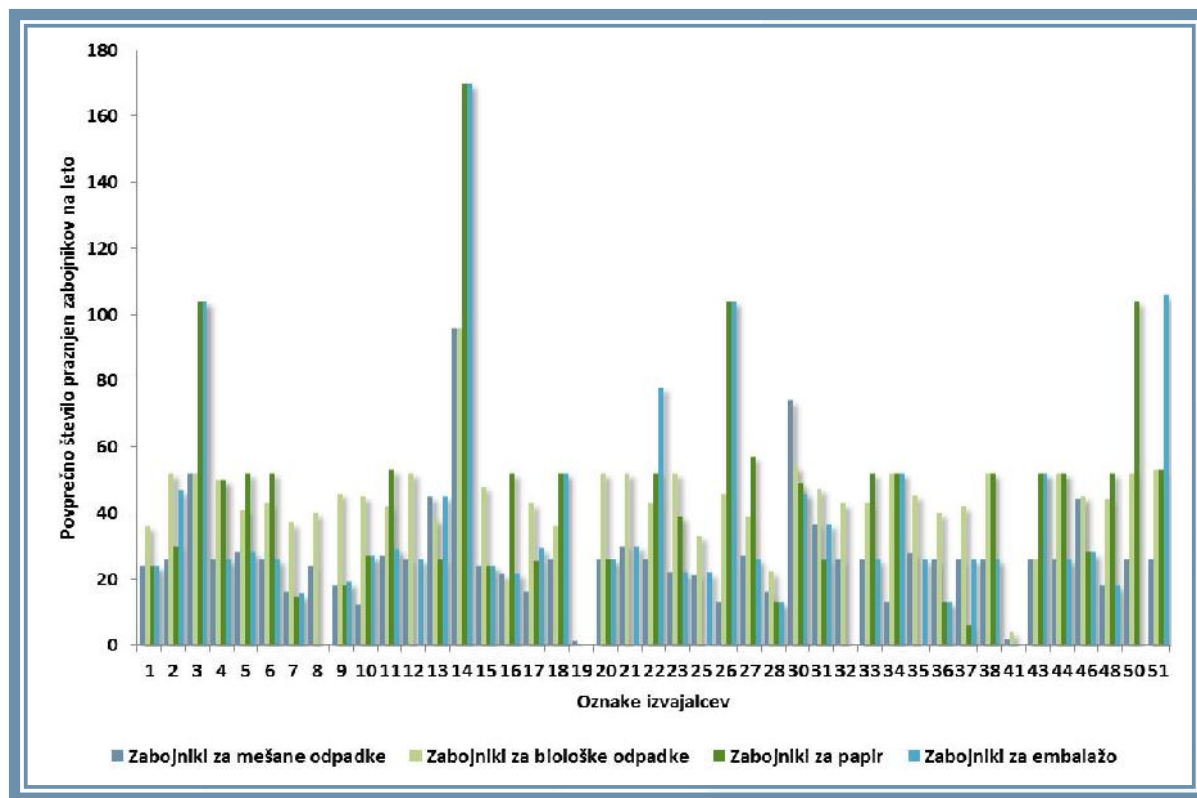
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

KAKOVOST IN ZANESLJIVOST ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Najpogostejši način zbiranja komunalnih odpadkov je odmetavanje le teh v zabojnike. Odpadki se odmetavajo v posode za mešane oz. ločene frakcije komunalnih odpadkov, ki se praznijo z določeno frekvenco.

Praznjenje zbirnih posod je pomembna komponenta v sistemu zbiranja komunalnih odpadkov in vpliva na kakovost opravljanja storitve in zadovoljstvo uporabnikov. Frekvenca praznjenja se mora prilagajati količini odpadkov, ki je običajno povezana s številom uporabnikov storitve na oskrbovalnem območju, letnim časom (sezonski gostje na turističnih območjih, višje temperature v poletnih mesecih in posledično hitro razkrajanje s spremljajočim neprijetnim vonjem itd.), socialno strukturo prebivalstva, značilnostmi oskrbovalnega območja, razpoložljivim volumnom zbirnih posod in lastnostmi odpadkov. Minimalni standardi pogostnosti odvoza so običajno definirani v občinskih odlokih. Velikost zabojnikov je potrebno določiti glede na število ljudi, ki bodo odlagali smeti v posode, in frekvenco odvoza.

Frekvenca odvoza je po posameznih rajonih oskrbovalnega območja različna, v povprečju večina v analizo vključenih izvajalcev odvaža mešane komunalne odpadke dvakrat mesečno. Pogostejše od povprečja izvajalci praviloma praznijo zbirne posode v urbanih naseljih in redkeje na ruralnih področjih. Zabojnike za ločeno zbrane frakcije izvajalci praznijo običajno dvakrat mesečno, nekateri tudi pogostejše, medtem ko praznjenje posod za biološke odpadke poteka pri večini izvajalcev tedensko, vsaj v poletnem času, nekateri v zimskem času frekvenco zmanjšajo na dvakrat mesečno.



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Struktura z javnim odvozom zbranih komunalnih odpadkov in delež ločeno zbranih frakcij

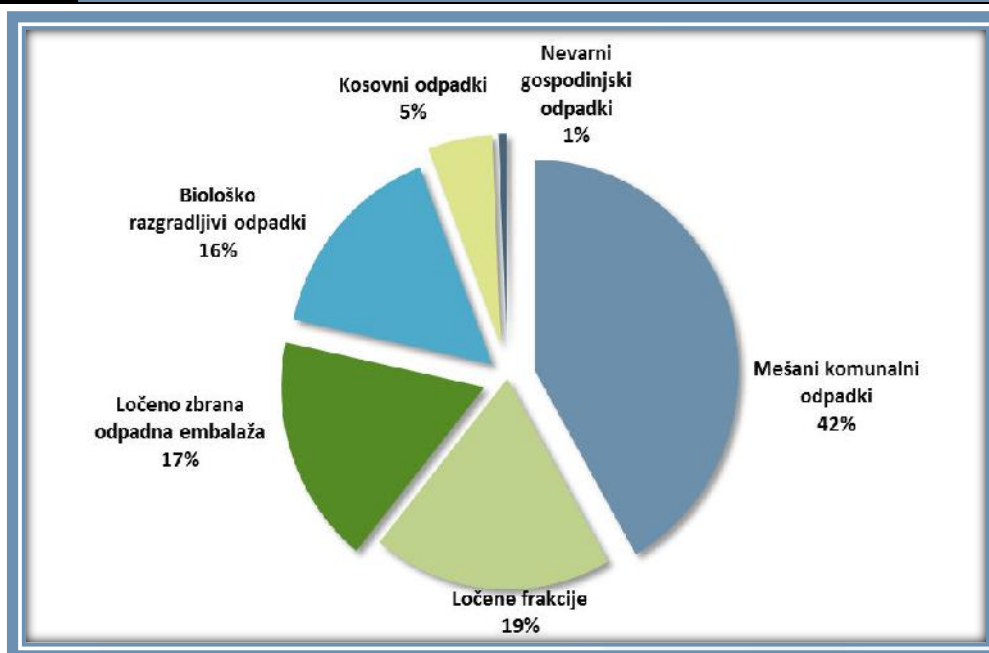
Krovni evropski predpisi o ravnanju z odpadki usmerjajo države članice v t. i. družbo recikliranja, ki se poskuša izogibati nastajanju odpadkov oz. skuša zmanjšati količino odpadkov na izvoru ter uporablja nastale odpadke kot vir. Skladno s tem ciljem je potrebno ločeno zbrati posamezne frakcije komunalnih odpadkov, da zagotovimo možnosti za visoko kakovostno recikliranje ter izboljšamo možnosti za predelavo, ob predpostavki, da je to tehnično in okoljsko izvedljivo in ne povzroča nesorazmernih stroškov. Skladno s hierarhijo ravnanja z odpadki se podpira uporaba recikliranih materialov, predvsem papirja, plastike, stekla, kovin in kuhinjskih odpadkov, ter preprečuje njihovo odlaganje ali energetske neučinkovito sežiganje.

Evropska direktiva o odpadkih države članice zavezuje, da se do leta 2020 priprava na ponovno uporabo in recikliranje odpadkov iz gospodinjstev ter po možnosti iz drugih virov poveča na najmanj 50 % skupne teže.

Analizirani izvajalci so v letu 2016 v povprečju zbrali 41,8 % mešanih komunalnih odpadkov in 58,2 % različnih ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov.

GRAF 45

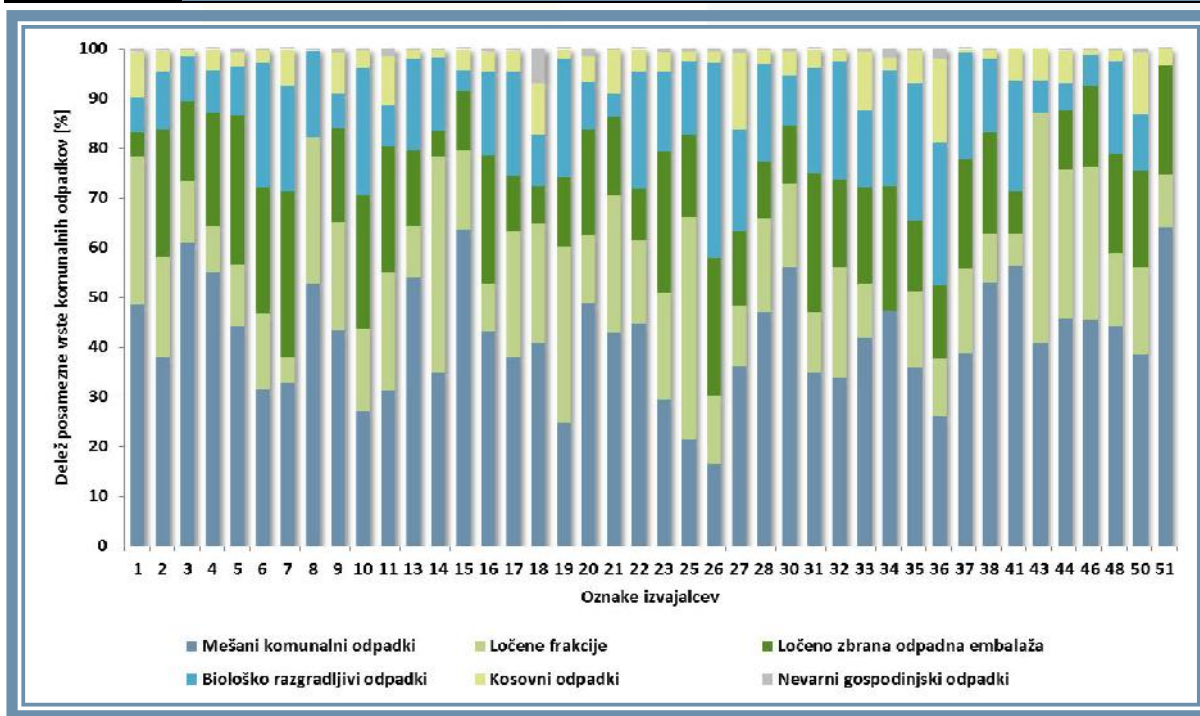
Povprečna struktura zbranih komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 46

Struktura zbranih komunalnih odpadkov po izvajalcih

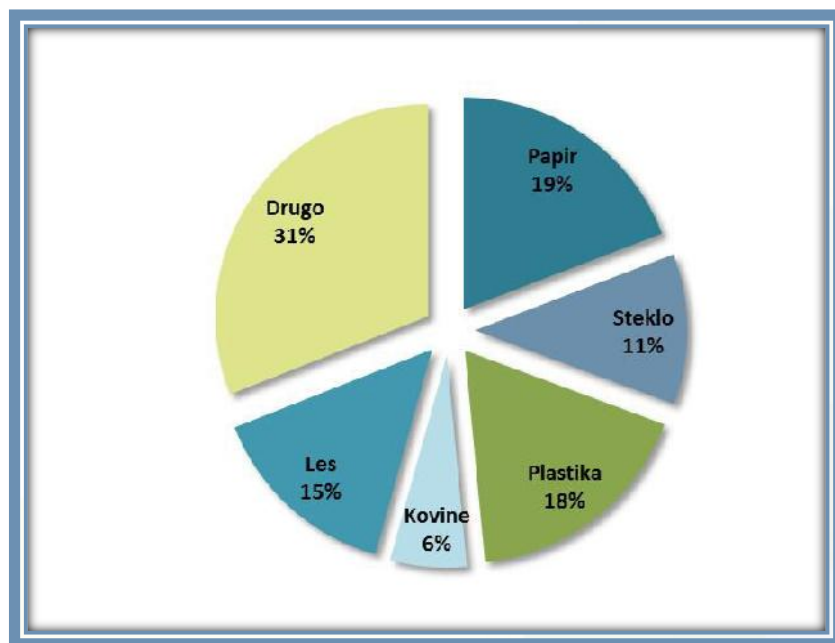


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Analiza strukture zbranih odpadkov po posameznih izvajalcih kaže zelo različne deleže zbranih ločenih komunalnih odpadkov, ki se gibljejo od 36 do 83 %. Med ločeno zbranimi frakcijami v povprečju prevladujejo papir (19 %), plastika (18 %) in steklo (11 %). Deleži posameznih vrst ločeno zbranih frakcij so zelo različni in ocenjujemo, da izvajalci na različne načine merijo in evidentirajo zbrane komunalne odpadke.

GRAF 47

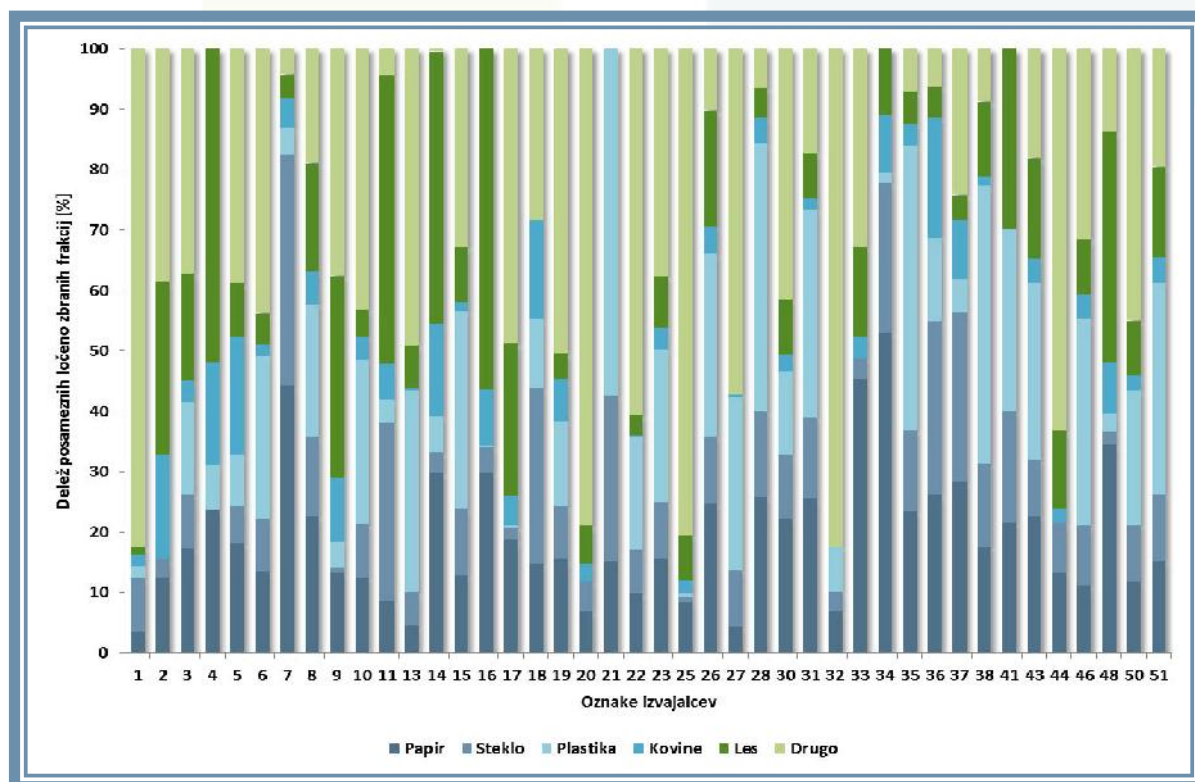
Povprečna struktura ločeno zbranih komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 48

Struktura ločeno zbranih frakcij po izvajalcih



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

TRAJNOSTNA NARAVNANOST IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE

Zbiranje komunalnih odpadkov obsega ločeno zbiranje in zajemanje odpadkov na izvoru ter prevoz odpadkov na ustrezno lokacijo, kjer se odpadki predelajo ali odložijo. Trajnostno ravnanje z odpadki je tudi v Sloveniji podrejeno ciljni strateški usmeritvi EU, ki je usmerjena v racionalno in sonaravno izkoriščanje naravnih virov, zmanjšanje škodljivih vplivov na okolje in zdravje ljudi ter preoblikovanje držav članic v družbe recikliranja. V skladu s tem ciljem je treba odpadke, preden se oddajo v postopke obdelave, zbirati ločeno, če je to tehnično in okoljsko izvedljivo in če ne povzroča prevelikih stroškov.

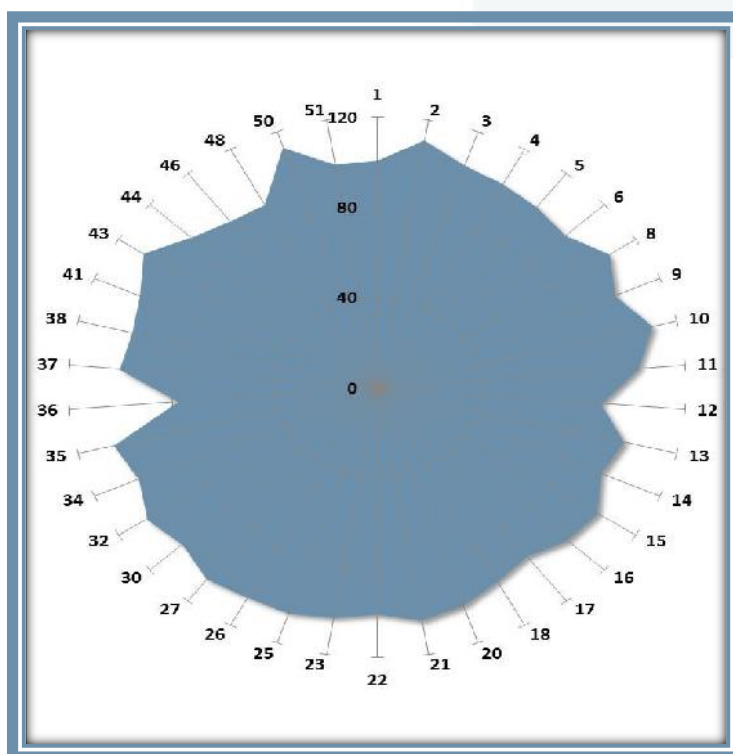
Pomembnejša trajnostna izhodišča učinkovitega sistema ločenega zbiranja odpadkov na izvoru so predvsem izobraževanje in informiranje proizvajalcev odpadkov, ustrezna infrastruktura s poudarjenim individualnim pristopom, urejeni in funkcionalno opremljeni ekološki otoki in reciklažna dvorišča, ekonomsko stimuliran trg sekundarnih surovin ter ustrezna cenovna politika, ki spodbuja k ločenemu zbiranju komunalnih odpadkov.

Stopnja pokritja odhodkov s prihodki

Trajnost oskrbe z ekonomskega vidika omogoča polno kritje stroškov izvajanja dejavnosti in s tem zagotavljanje nemotenega in kakovostnega zbiranja komunalnih odpadkov.

GRAF 49

Stopnja pokritja prihodkov z odhodki izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Povprečna stopnja pokritja odhodkov s prihodki dejavnosti zbiranja komunalnih odpadkov je znašala 100,8 % in se je gibala od 77,0 do 111,8 %. Iz anketnih vprašalnikov izhaja, da je 13

analiziranih izvajalcev (34 %) na dejavnosti zbiranja komunalnih odpadkov v letu 2016 poslovalo negativno.

POJASNJEVALNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ZBIRANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Prostorska urejenost zbiranja komunalnih odpadkov

Prostorska urejenost oskrbovalnih območij pomembno vpliva na stroške zbiranja komunalnih odpadkov. Dejavniki, ki vplivajo na stroškovno zahtevnost izvajanja dejavnosti posameznih izvajalcev, so predvsem velikost oskrbovalnega območja, z manjšo ali večjo gostoto poseljenosti, ter razpršenost naselij oz. posameznih uporabnikov, ki jih oskrbujejo in s tem povezano število prevoženih kilometrov, ki jih ob enem obhodu opravijo. Različna gostota prebivalcev na oskrbovalnem območju posameznega izvajalca in različna količina nastalih oz. oddanih odpadkov na prebivalca pogojuje velike razlike v količini odpadkov, ki jih zberejo in prepeljejo posamezni izvajalci. Praviloma količina odpadkov raste s številom oskrbovanih prebivalcev.

Poleg tega so pomembni tudi število, velikost ter polnost zabojnikov in s tem količina zbranih odpadkov, število prevoženih kilometrov in potrebno število angažiranih smetarskih vozil in spremljajočih delovnih ekip.

Kakovost in zanesljivost zbiranja komunalnih odpadkov

Praznjenje zbirnih posod je pomemben dejavnik sistema zbiranja komunalnih odpadkov in vpliva na kakovost opravljanja storitve in zadovoljstvo uporabnikov. Frekvenca praznjenja se mora prilagajati količini odpadkov, ki je običajno povezana s številom uporabnikov storitve na oskrbovalnem območju, letnim časom, značilnostmi oskrbovalnega območja, razpoložljivim volumnom zbirnih posod in lastnostmi odpadkov.

Na kakovost ravnanja z odpadki vpliva tudi količina ločeno zbranih frakcij komunalnih odpadkov in s tem zagotavljanje možnosti za visoko kakovostno recikliranje ter ponovno uporabo.

Trajnostna naravnost in stroškovna učinkovitost

Z ekonomskega vidika trajnost in nemotenost zbiranja komunalnih odpadkov zagotavlja polno kritje stroškov izvajanja dejavnosti. V letu 2016 je 34 % analiziranih izvajalcev na dejavnosti zbiranja komunalnih odpadkov poslovalo negativno, kar omejuje zanesljivost in kakovost izvajanja storitev.

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV – KLJUČNI KRITERIJI



PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV - KLJUČNI KRITERIJI

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1E) je kot obvezno javno službo opredelil obdelavo določenih vrst komunalnih odpadkov. Uredba o odlagališčih določa, da je obdelava mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem na odlagališču obvezna občinska gospodarska javna služba obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov, ni pa določeno glede obdelave ločeno zbranih bioloških odpadkov, ki se zbirajo v okviru obvezne občinske gospodarske javne službe zbiranja komunalnih odpadkov. Glede na to izvajalci v praksi različno evidentirajo stroške obdelave bioloških odpadkov, nekateri med stroški zbiranja bioloških odpadkov, drugi med stroški obdelave komunalnih odpadkov.

Že v Operativnem programu ravnanja s komunalnimi odpadki (Vlada RS, marec 2013) je bilo predvideno, da bodo najkasneje s 1. 1. 2016 vsi prevzeti mešani komunalni odpadki pred odlaganjem na odlagališču obdelani v skladu z zahtevami Direktive 1999/31/ES in slovenskega predpisa o odlaganju odpadkov na odlagališčih. Uredba o odpadkih¹⁴ in Uredba o odlagališčih odpadkov¹⁵ tako določata, da je na odlagališčih dovoljeno odlagati le predhodno obdelane odpadke.

Mešani komunalni odpadki so pred odlaganjem ustrezno obdelani, če se mehansko biološko obdelajo po postopkih D8 in D9 iz Uredbe o odpadkih ter izpolnjujejo pogoje za odložitev na odlagališču (kurilna vrednost pod 6.000 kJ/kg suhe snovi, TOC pod 18 odstotkov mase suhih mehansko biološko obdelanih komunalnih odpadkov in sposobnost sprejemanja kisika, izražena v AT4, pod 10 mg O₂/g suhe snovi biološko razgradljivih odpadkov).

PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV JAVNE INFRASTRUKTURE

Anketni vprašalnik je med podatki o poslovanju izvajalca javne službe vključeval izkaz poslovnega izida izvajalca javne službe in dejavnosti obdelave komunalnih odpadkov, oblikovan po I. različici SRS-21 (2016), in kalkulacijo lastne cene storitve obdelave komunalnih odpadkov, pripravljeno skladno z določili veljavne Uredbe MEDO. Izvajalci, ki v letu 2016 še niso uveljavili cen oblikovanih skladno z Uredbo MEDO, so za potrebe primerjalne analize kalkulacije cen vsebinsko smiselno prilagodili določilom Uredbe MEDO. V nadaljevanju je podana ločena analiza stroškov javne infrastrukture in stroškov opravljanja storitev.

¹⁴ Uredba o odpadkih, Uradni list RS, št. 37/15 in 69/15.

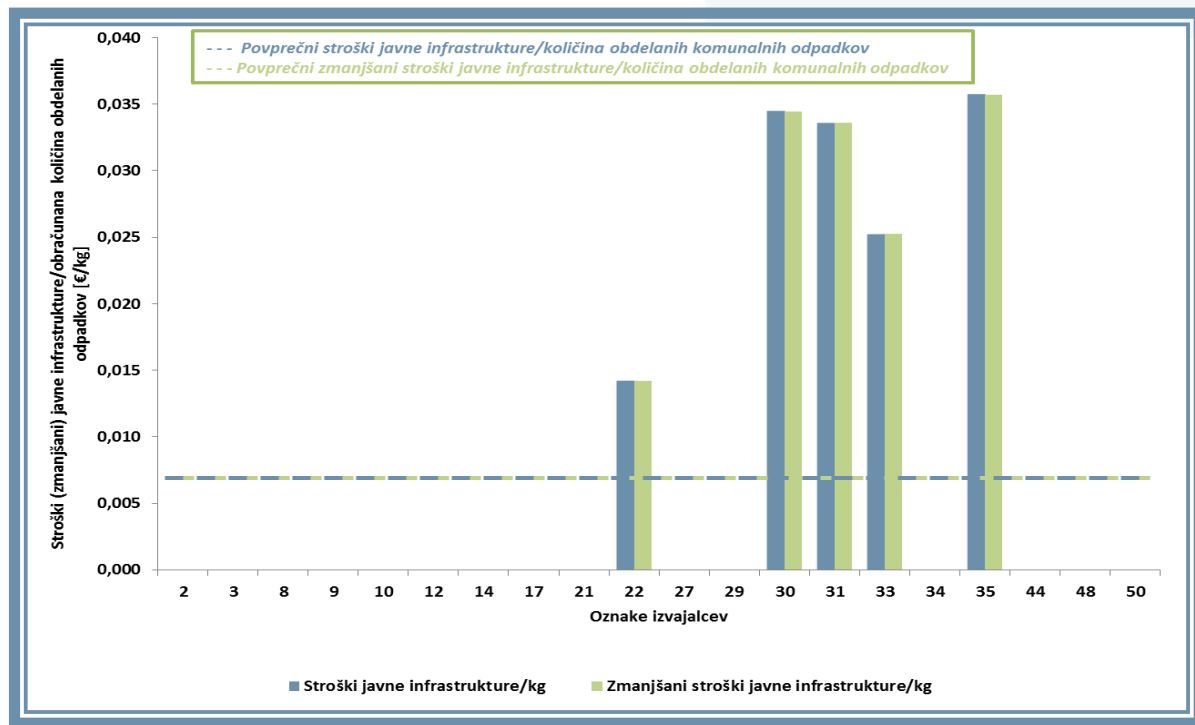
¹⁵ Uredba o odlagališčih odpadkov, Uradni list RS, št. 10/14, 54/15 in 36/16.

Stroški javne infrastrukture predstavljajo del cene storitve javne službe obdelave komunalnih odpadkov in vključujejo stroške javne infrastrukture, ki se uporablja za zagotavljanje javne službe. Prevladujoči del stroškov javne infrastrukture predstavljajo stroški amortizacije oz. najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura. Amortizacija javne infrastrukture se obračunava po stopnjah, ki jih določa Uredba MEDO. Tudi najemnina za infrastrukturo, ki jo občine za opravljanje javne službe zaračunavajo izvajalcem javne službe, mora biti oblikovana najmanj v višini obračunane amortizacije za vso javno infrastrukturo. Cena javne infrastrukture se oblikuje na kg opravljene storitve in se uporabnikom zaračuna glede na prostornino zabojnika za odpadke in pogostost odvoza le tega.

V naslednjem grafu so podani stroški javne infrastrukture glede na količino obdelanih komunalnih odpadkov po posameznih izvajalcih. Obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,0357 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0072 EUR/kg. Nizka povprečna obračunska cena javne infrastrukture je posledica dejstva, da večina izvajalcev stroškov javne infrastrukture ni imela oz. jih ni obračunala, ker je izvajala le enostavno obdelavo zbranih odpadkov. Zmanjšani stroški javne infrastrukture glede na količino obdelanih komunalnih odpadkov so v povprečju prav tako znašali 0,0072 EUR/kg, enaka je bila vrednost zmanjšanih stroškov javne infrastrukture s poračunom glede na količino obdelanih komunalnih odpadkov.

GRAF 50

Stroški javne infrastrukture obdelave komunalnih odpadkov



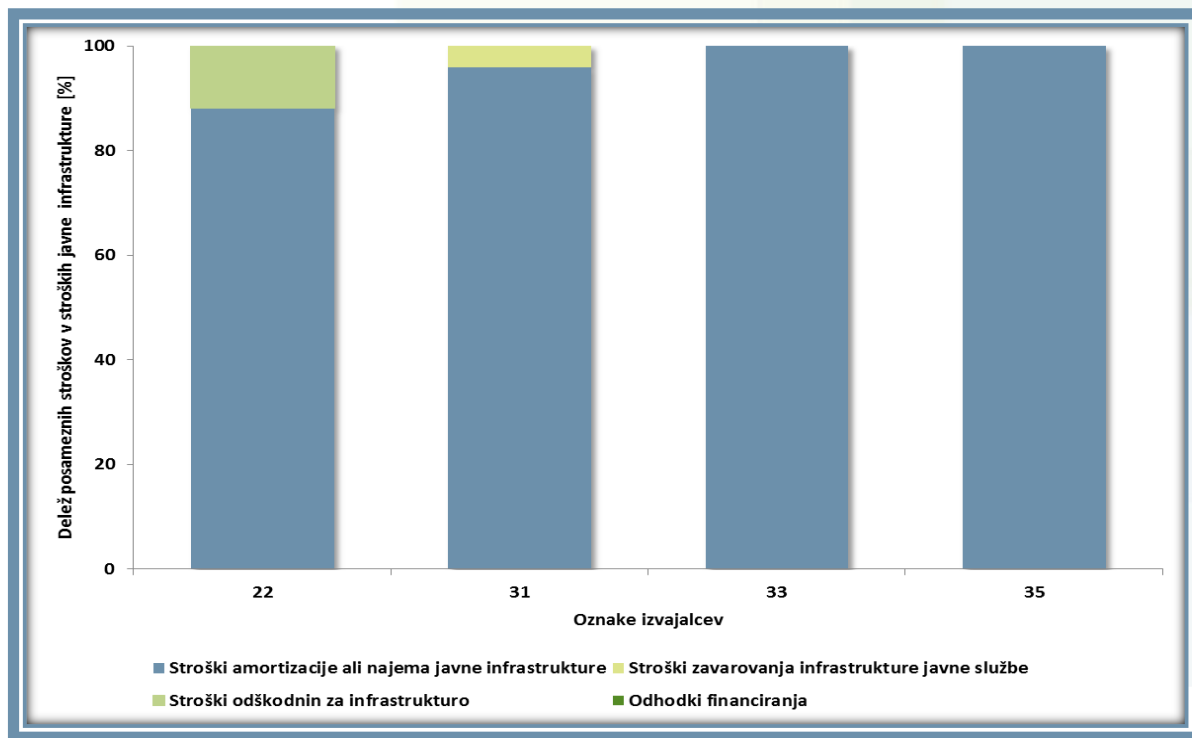
Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

V strukturi stroškov javne infrastrukture prevladujejo stroški amortizacije oz. najemnine infrastrukture, njihov delež v povprečju znaša 96,0 % in se giblje v razponu od 88,2 do 100 %. Stroški zavarovanja infrastrukture v povprečju predstavljajo 1,0 %, stroški odškodnin za infrastrukturo 2,9 %. Odhodki financiranja v povprečju predstavljajo 0,02 %.

GRAF 51

Struktura stroškov javne infrastrukture obdelave komunalnih odpadkov

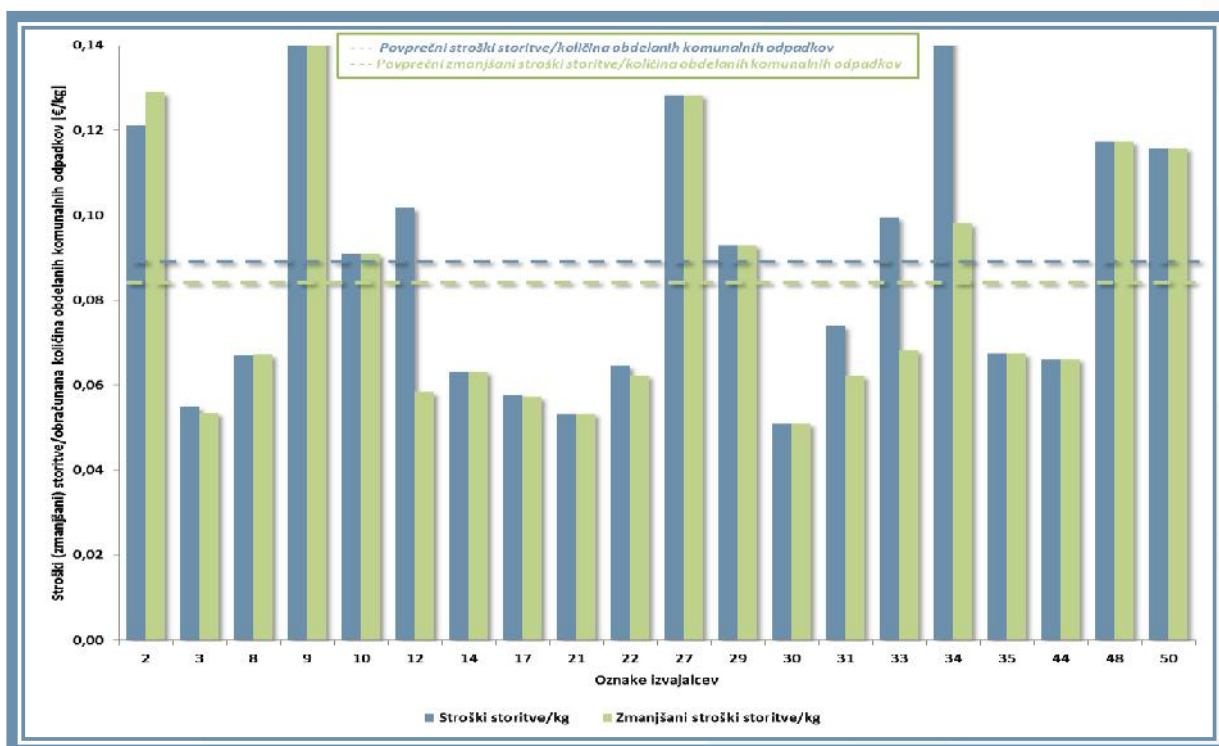


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV OPRAVLJANJA JAVNE SLUŽBE

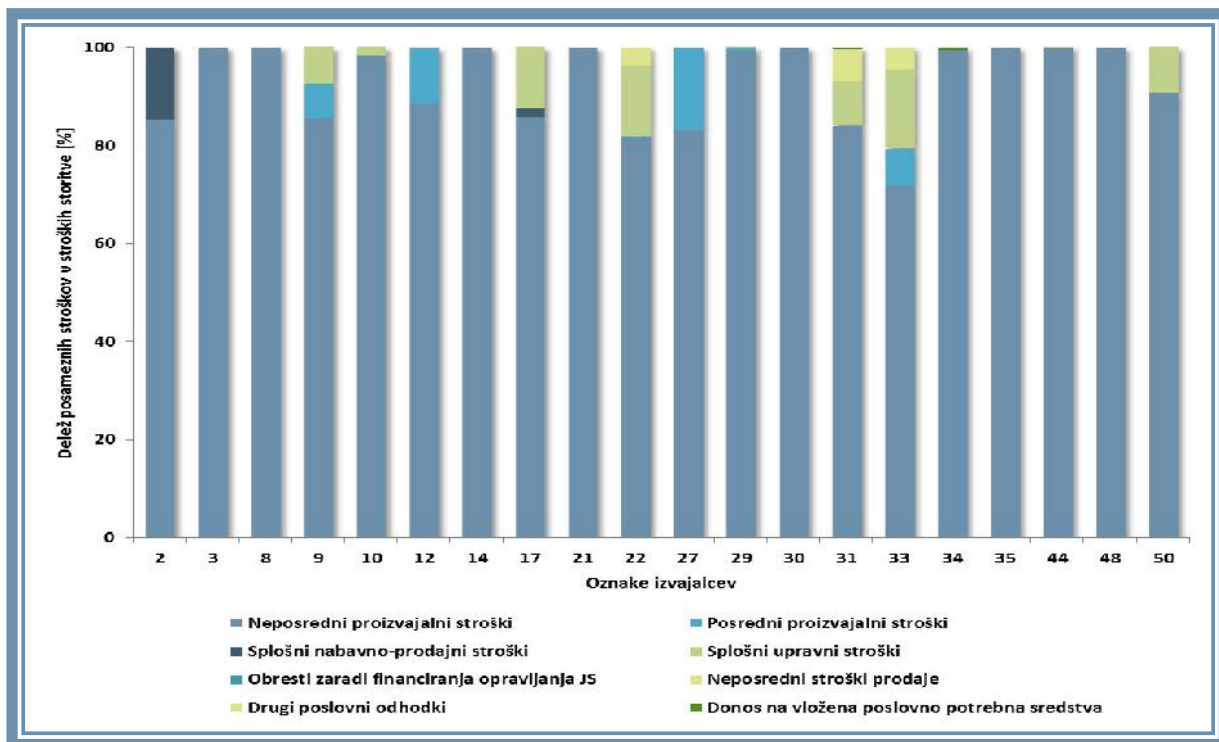
Stroški opravljanja storitev obdelave komunalnih odpadkov predstavljajo del cene storitve javne službe in vključujejo stroške izvajalca, povezane z izvajanjem storitev. Cena opravljanja storitev obdelave komunalnih odpadkov, izražena v kg, se uporabnikom zaračuna sorazmerno glede na prostornino zabojnika in pogostost odvoza odpadkov.

V naslednjem grafu so prikazani povprečni stroški opravljanja storitev glede na obračunsko količino obdelanih komunalnih odpadkov po posameznih izvajalcih. Obračunska cena storitev se je pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 gibala od 0,0509 do 0,1453 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0887 EUR/kg. Za posameznega izvajalca so v grafu primerjalno podani tudi stroški storitev zmanjšani za prihodke posebnih storitev. Zmanjšana obračunska cena storitev je v povprečju znašala 0,0822 EUR/kg, zmanjšana obračunska cena storitev s poračunom pa 0,0830 EUR/kg.

GRAF 52
Stroški opravljanja storitev obdelave komunalnih odpadkov


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 53
Struktura stroškov opravljanja storitev obdelave komunalnih odpadkov


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

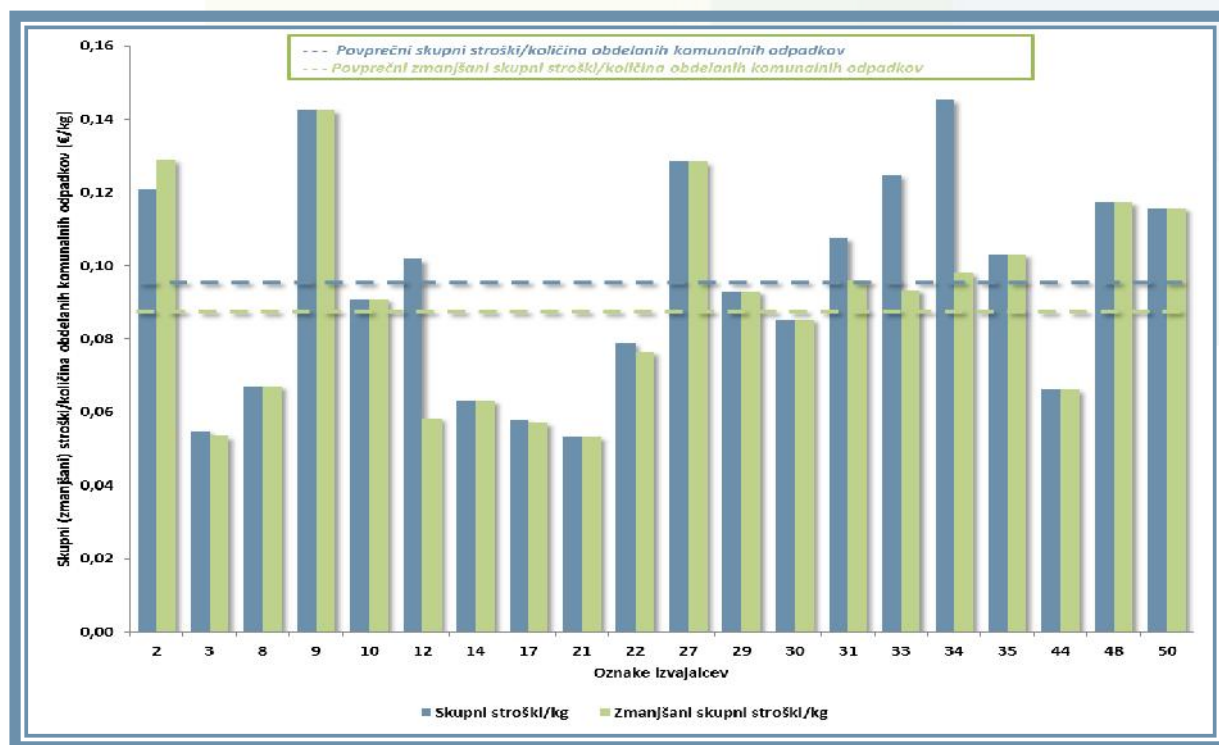
Iz strukturne analize stroškov opravljanja storitev obdelave odpadkov izhaja, da največji delež predstavljajo neposredni proizvodni stroški, ki se gibljejo od 71,8 do 100 %, povprečno 92,7 %. Delež splošnih upravnih stroškov se giblje od 0,0 do 16,3 % in povprečno predstavlja 3,5 % stroškov opravljanja storitev. Delež posrednih proizvodnih stroškov se giblje od 0,0 do 17,0 %, povprečno 2,2 %. Ostali stroški v strukturi predstavljajo relativno majhen delež in ne vplivajo pomembno na lastno ceno opravljanja storitev.

PRIMERJALNA ANALIZA SKUPNIH STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE

V nadaljevanju so analizirani tudi skupni stroški obdelave komunalnih odpadkov. Skupni stroški na obračunsko količino obdelanih odpadkov so zelo različni in se gibljejo od 0,0533 do 0,1453 EUR/kg, povprečno 0,0959 EUR/kg. Povprečni zmanjšani skupni stroški obdelave odpadkov na obračunsko količino obdelanih odpadkov znašajo 0,0894 EUR/kg.

GRAF 54

Skupni stroški izvajanja obdelave komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

STROŠKOVNA RAZVRSTITEV IZVAJALCEV GLEDE NA KLJUČNE KRITERIJE IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV

Analiza vpliva količine na stroške obdelave komunalnih odpadkov

Stroški javne infrastrukture v strukturi skupnih stroškov obdelave komunalnih odpadkov pri analiziranih izvajalcih v povprečju predstavljajo 8 %. Velika večina izvajalcev ne obračunava stroškov javne infrastrukture, pri tistih, ki jih obračunavajo, pa se strukturni delež zaradi različnih tehnoloških postopkov obdelave razlikuje in znaša od 18,0 do 40,3 %. Glede na to smo analizirali vpliv količine obdelanih odpadkov na skupne stroške izvajanja javne službe. Upoštevali smo zmanjšane stroške obdelave odpadkov in tako izločili vpliv izvajanja posebnih storitev.

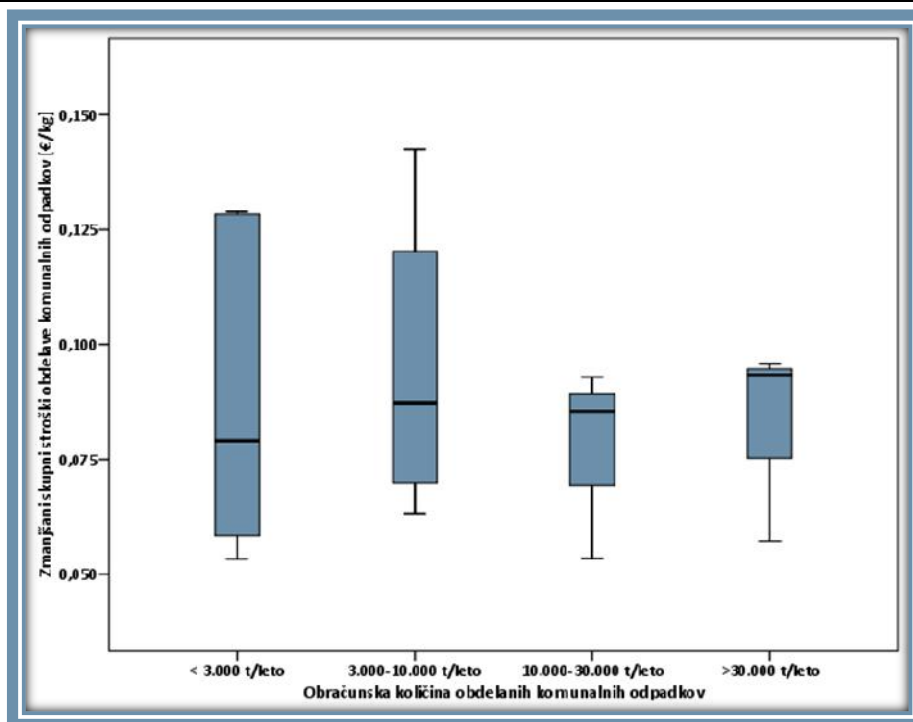
Povezanost stroškov obdelave komunalnih odpadkov s količino obdelanih odpadkov potrjuje regresijska analiza in Pearsonov koeficient korelacije med tema dvema parametroma, ki pri analiziranih izvajalcih znaša 0,99.

Izvajalci so v analizi glede na obračunsko količino obdelanih komunalnih odpadkov razvrščeni v tri skupine:

- do 3.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov (6 izvajalcev),
- od 3.000 do 10.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov (4 izvajalci),
- od 10.000 do 30.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov (3 izvajalci),
- nad 30.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov (3 izvajalci).

GRAF 55

Škatlični diagram skupnih stroškov obdelave komunalnih odpadkov glede na obračunano količino obdelanih komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Iz škatličnega diagrama so razvidne velike razlike med zgornjim in spodnjim kvartilom ter mediano stroškovnih cen v prvi in drugi skupini, kar kaže na velike razlike v obračunskih lastnih cenah znotraj posamezne skupine. V tretji in četrti skupini z največjo obračunsko količino obdelanih odpadkov so razlike manjše, vendar velja poudariti, da so zaradi majhnega števila analiziranih izvajalcev v posamezni skupini srednje vrednosti zgolj orientacijske.

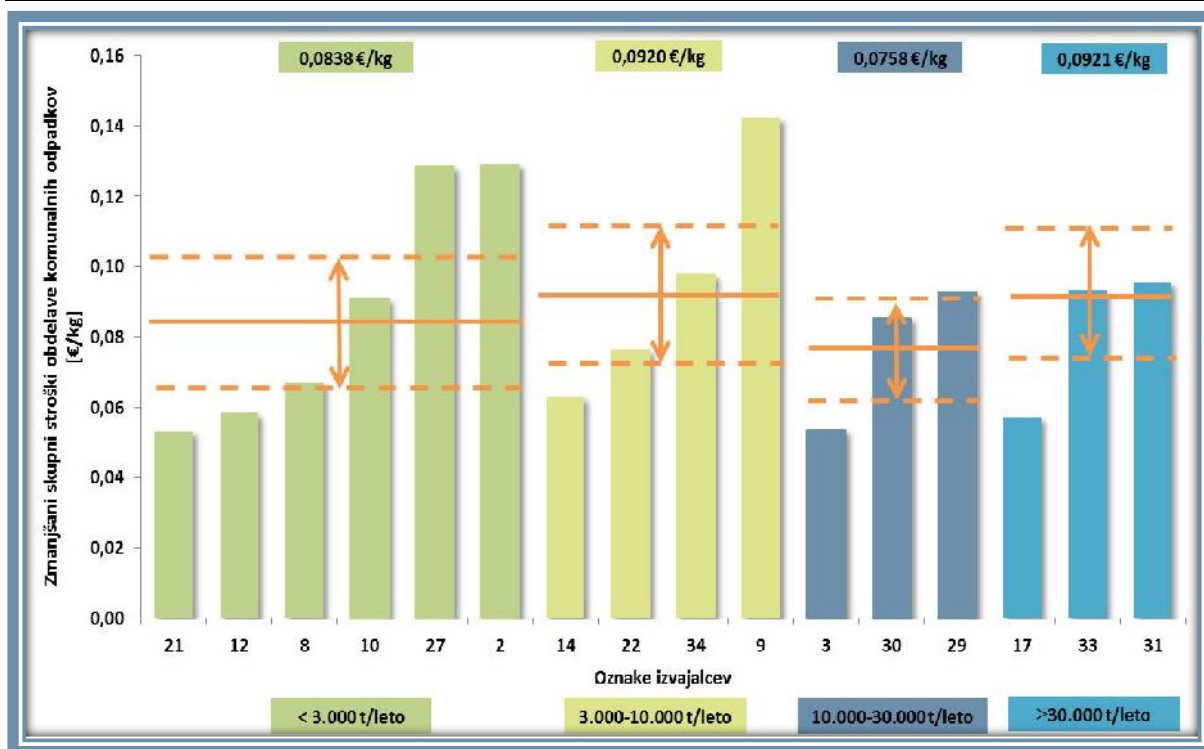
Povprečne tehtane stroškovne cene znotraj posamezne skupine znašajo:

- v skupini do 3.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov 0,0838 EUR/kg,
- v skupini od 3.000 do 10.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov 0,0920 EUR/kg,
- v skupini od 10.000 do 30.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov 0,0758 EUR/kg,
- v skupini nad 30.000 ton letno obdelanih komunalnih odpadkov 0,0921 EUR/kg.

Izvedena razvrstitev analiziranih izvajalcev omogoča presojo obračunskih lastnih cen storitev obdelave komunalnih odpadkov ob upoštevanju primerljivih pogojev izvajanja dejavnosti. Za izvajalce, ki so razvrščeni izven tolerančnega območja in od povprečne vrednosti primerljive skupine odstopajo več kot $\pm 20\%$, je pri pojasnjevanju odstopanja potrebno upoštevati dosežene vrednosti pojasnjevalnih kazalnikov, ki upoštevajo značilnosti in pogoje izvajanja obdelave komunalnih odpadkov, zanesljivost in kakovost oskrbe ter trajnost in razvojno naravnost in so podrobneje analizirani v nadaljevanju projektne naloge.

GRAF 56

Stroškovna razvrstitev anketiranih izvajalcev glede na količino obdelanih komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

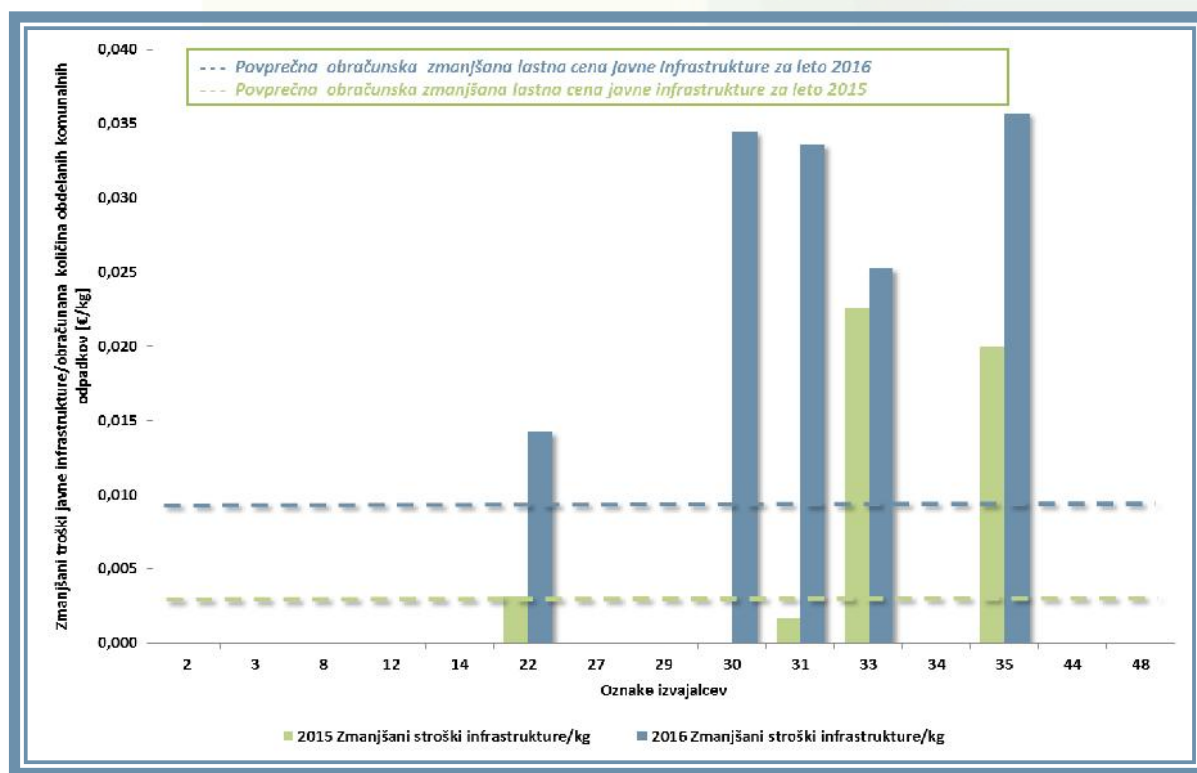
PRIMERJAVA STROŠKOV IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV V LETIH 2015 IN 2016

Za izvajalce, ki so sodelovali v primerjalni analizi izvajanja storitev obdelave komunalnih odpadkov za leti 2015 in 2016, je v nadaljevanju podana primerjava obračunske lastne cene javne infrastrukture in obračunske lastne cene izvajanja storitev za obe leti.

Obračunska lastna cena javne infrastrukture se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih spreminjala zelo različno, pri nekaterih znižala, pri drugih pa povečala. Povprečna zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 zvišala za 203,1 %.

GRAF 57

Primerjava stroškov javne infrastrukture obdelave komunalnih odpadkov za leti 2015 in 2016

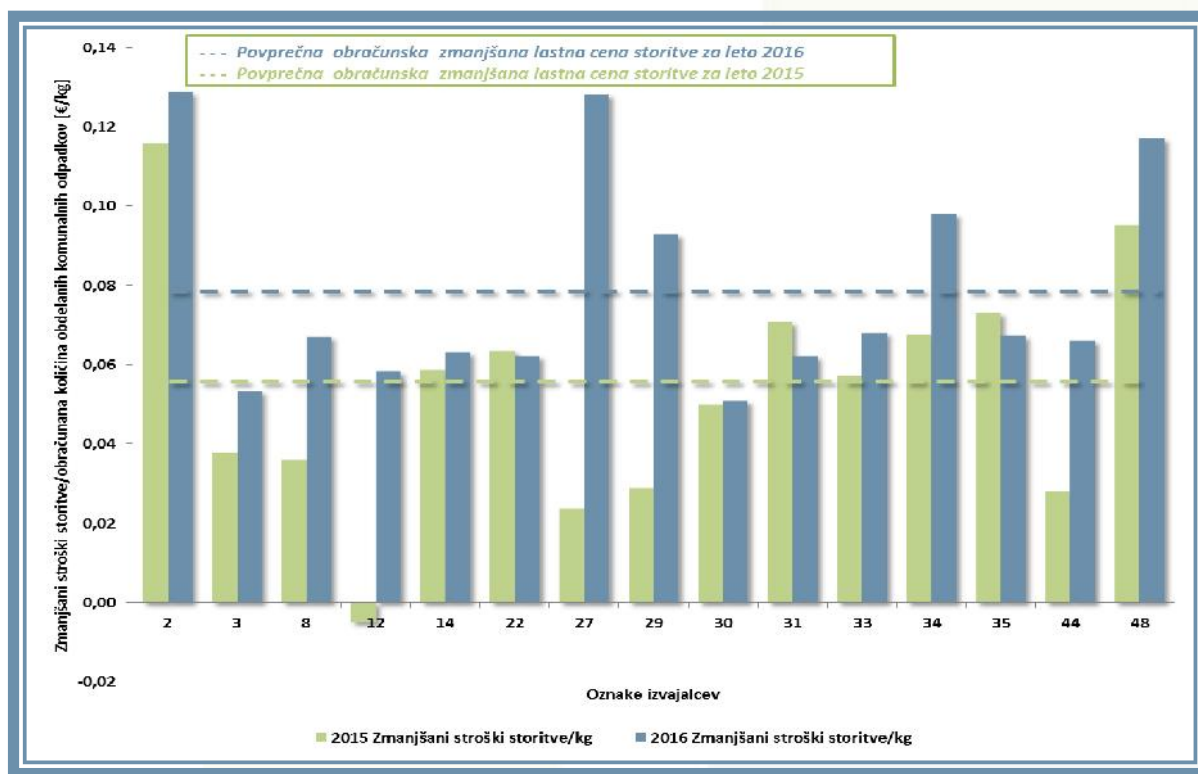


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

V nadaljevanju je podana primerjava obračunske lastne cene opravljanja storitev obdelave komunalnih odpadkov, zmanjšane za prihodke iz naslova posebnih storitev.

Zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih spreminjala zelo različno, od 12,2 % znižanja do 442,2 % povečanja. Povprečna zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 zvišala za 47,8 % glede na predhodno leto.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

KLJUČNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV

Stroški opravljanja storitev obdelave so v visoki korelaciji s količino obdelanih odpadkov. Večje količine praviloma vplivajo na nižje stroške na obračunsko enoto.

V letu 2016 so analizirani izvajalci, glede na zakonsko možnost začasne obdelave mešanih komunalnih odpadkov, izvajali različne postopke obdelave komunalnih odpadkov. Javno službo so nekateri izvajali v celotnem obsegu, drugi le delno, ali pa so celotne količine oddali v obdelavo podizvajalcem. Navedeni dejavniki vplivajo na pogoje izvajanja javne službe, ki lahko prav tako pomembno vplivajo na stroške.

Pojasnjevalni kriteriji omogočajo opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij in so podrobneje analizirani v nadaljevanju elaborata.

POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV



POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV

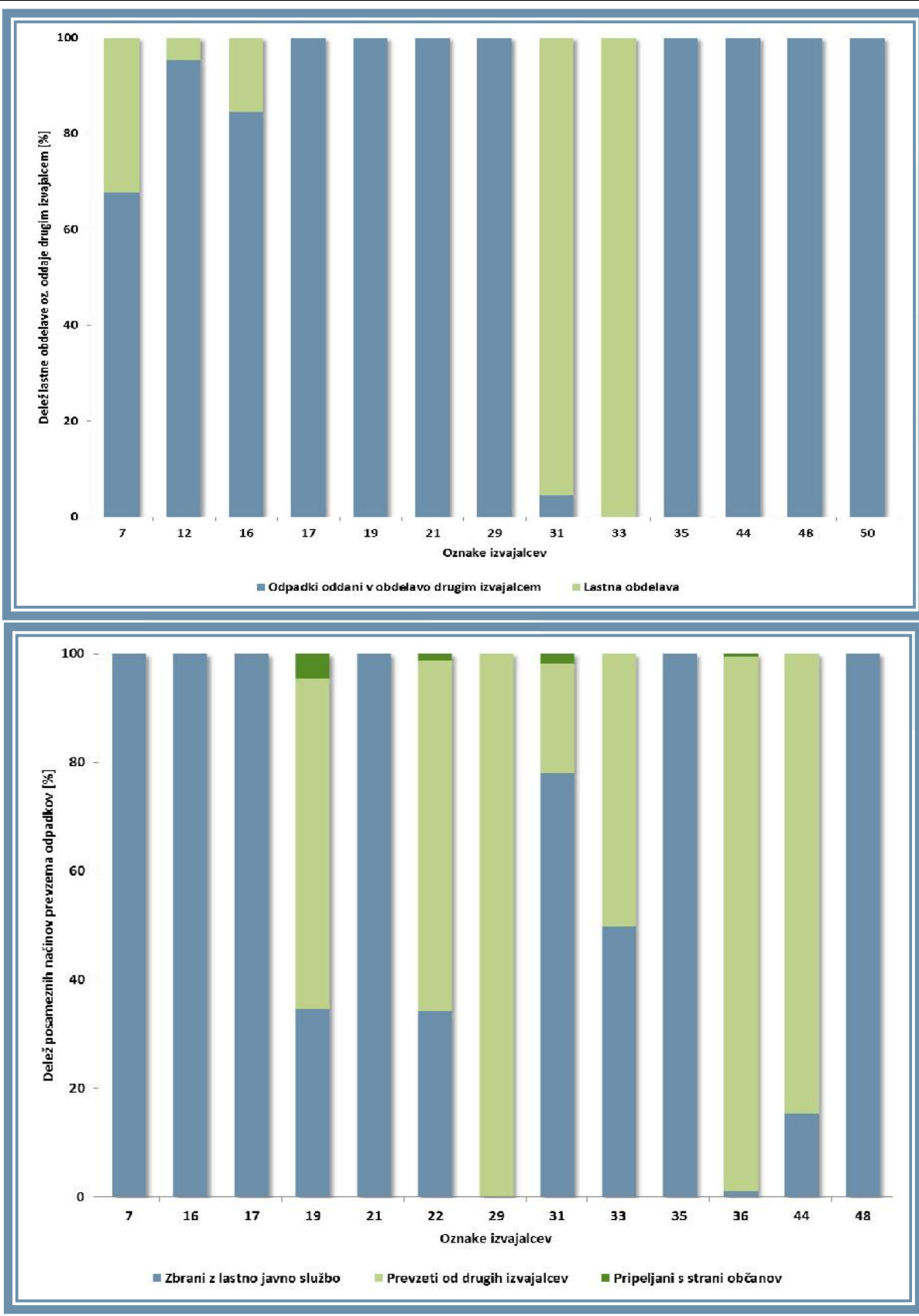
Obdelava komunalnih odpadkov se na posameznih oskrbovalnih območjih izvaja pod različnimi pogoji. Različni tehnično-tehnološki pogoji in načini izvajanja storitev pomembno vplivajo na višino stroškov izvajanja. Stroškovna zahtevnost izvajanja javne službe, ki jo upravlja posamezni izvajalec, vpliva na povprečno lastno ceno izvajanja storitve, zato je poznavanje pogojev izvajanja pomembno pri presoji upravičenih cen.

V nadaljevanju so analizirani nekateri pomembnejši dejavniki izvajanja obdelave komunalnih odpadkov, ki poleg ključnega kriterija t. j. količine obdelanih odpadkov vplivajo na stroške izvajanja javne službe. Pojasnjevalni kriteriji tako omogočajo opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij.

NAČIN IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV

Anketirani izvajalci zagotavljajo izvajanje storitev obdelave komunalnih odpadkov na različne načine. Nekateri prevzemajo v obdelavo le odpadke zbrane z lastno javno službo zbiranja komunalnih odpadkov in odpadke, ki jih pripeljejo občani, drugi v obdelavo prevzemajo tudi odpadke drugih izvajalcev. Nekateri izvajalci v celoti sami izvajajo storitve obdelave, nekateri le delno ali pa odpadke v celoti oddajo v obdelavo drugim izvajalcem, če sami ne razpolagajo z ustrezno infrastrukturo. V tem primeru so stroški obdelave evidentirani med stroški opravljanja storitev in le redko razčlenjeni na del, ki se nanaša na stroške javne infrastrukture. Tudi način oblikovanja cen je v primeru zunanjega izvajanja pogosto pogodbeno oblikovan in običajno višji kot v primeru lastnega izvajanja.

Iz naslednjega grafa izhaja, da 8 od 13 analiziranih izvajalcev v celoti izvaja obdelavo s podizvajalci, 4 delno sami, delno s podizvajalci, 1 pa v celoti izvaja lastno obdelavo.



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Pri nastajanju odpadkov in ravnanju z njimi se upošteva naslednja hierarhija ravnanja:

1. preprečevanje odpadkov,
2. priprava za ponovno uporabo,
3. recikliranje,
4. drugi postopki predelave (npr. energetska predelava) in
5. odstranjevanje.

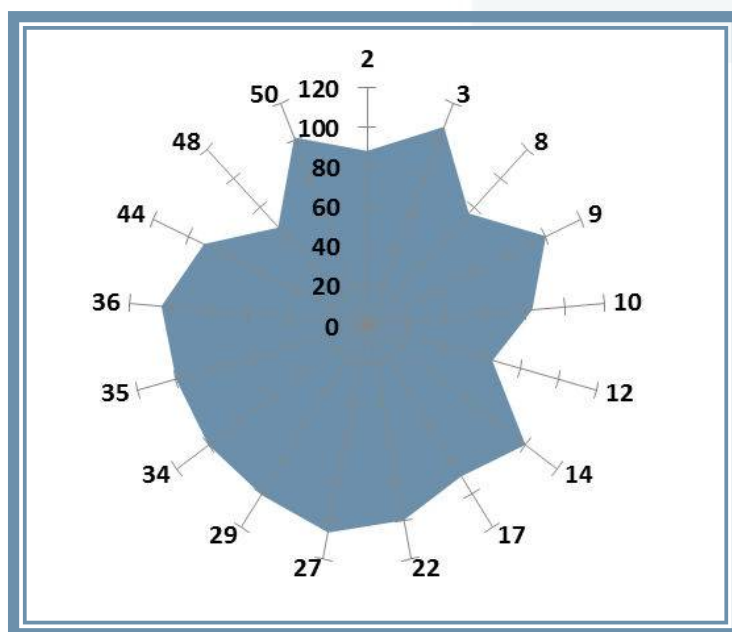
Ključni obvezi pri ravnanju s komunalnimi odpadki sta njihovo ločeno zbiranje in obdelava preostanka mešanih komunalnih odpadkov pred odlaganjem s ciljem zmanjšanja količin odloženih biorazgradljivih odpadkov. Mehansko–biološka obdelava lahko obsega različne biološke postopke (aerobne, anaerobne) in mehanske separacijske postopke, katerih obseg in vrstni red je običajno prilagojen značilnostim odpadkov.

Stopnja pokritja odhodkov s prihodki

Trajnost oskrbe z ekonomskega vidika omogoča polno kritje stroškov izvajanja dejavnosti in s tem zagotavljanje učinkovite obdelave komunalnih odpadkov.

GRAF 60

Stopnja pokritja prihodkov z odhodki izvajanja javne službe obdelave komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Povprečna stopnja pokritja odhodkov s prihodki dejavnosti obdelave komunalnih odpadkov je znašala 93,1 % in se je gibala od 65,7 do 107,2 %. 7 od 17 analiziranih izvajalcev s prihodki ni pokrilo stroškov dejavnosti.

POJASNJEVALNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE OBDELAVE KOMUNALNIH ODPADKOV

Način zagotavljanja javne službe obdelave komunalnih odpadkov

Veliko izvajalcev javne službe ravnanja z odpadki ne razpolaga z ustrezno infrastrukturo za izvajanje zahtevanih tehnoloških postopkov obdelave odpadkov in nima ustreznega odlagališča za odpadke. Posledično veliko formalnih izvajalcev javne službe obdelave odpadkov le-to delno ali v celoti zagotavlja pogodbeno s pomočjo podizvajalcev, kar vpliva na stroške izvajanja storitev.

Izvajanje javne službe obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov v letu 2016 ni bilo sistemsko urejeno. S podzakonskimi akti tudi še ni opredeljeno, obdelava katerih komunalnih odpadkov je javna služba. Izvajalci stroške obdelave biološko razgradljivih odpadkov različno evidentirajo, nekateri jih zaračunavajo v okviru stroškov zbiranja bioloških odpadkov ali mešanih komunalnih odpadkov, kar omejuje primerljivost stroškovnih cen.

Tehnično-tehnološki pogoji izvajanja javne službe obdelave komunalnih odpadkov

Stroški izvajanja obdelave odpadkov so zelo odvisni od pogojev v katerih posamezni izvajalec zagotavlja javno službo. Na višino stroškovne cene vplivajo predvsem prevladujoči postopek obdelave, kapaciteta naprav za obdelavo in njihova dejanska izkoriščenosti, poraba energije na količino obdelanih odpadkov, struktura odpadkov za obdelavo in delež zunanjega izvajanja. Vse navedene dejavnike je treba upoštevati pri presoji upravičenih stroškov.

Trajnostna naravnost in učinkovitost izvajanja storitev

Uporaba različno zahtevnih tehnoloških postopkov obdelave odpadkov pomembno vpliva na višino stroškov javne infrastrukture in opravljanja storitev, kar je treba upoštevati pri presoji upravičenosti stroškov.

Trajnost oskrbe z ekonomskega vidika omogoča polno kritje stroškov izvajanja dejavnosti in s tem zagotavljanje učinkovite obdelave komunalnih odpadkov. Povprečna stopnja pokritja odhodkov s prihodki dejavnosti obdelave komunalnih odpadkov je znašala 93,1 % in se je gibala od 65,7 do 107,2 %.

PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV – KLJUČNI KRITERIJI



PRIMERJALNA ANALIZA IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV - KLJUČNI KRITERIJI

Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) kot obvezno občinsko gospodarsko javno službo opredeljuje tudi odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanje komunalnih odpadkov. Preostanek mešanih komunalnih odpadkov je po ustrezni obdelavi dovoljeno odložiti na odlagališču odpadkov, ki ima za odlaganje odpadkov pridobljeno okoljevarstveno dovoljenje.

Uredba o odlagališčih odpadkov¹⁶ določa zahteve, ki jih morajo izpolnjevati odpadki, ki se odlagajo, pravila ravnanja in druge pogoje za odlaganje odpadkov ter pogoje in ukrepe v zvezi z načrtovanjem, gradnjo, odlaganjem in zapiranjem odlagališča odpadkov ter ravnanje po njegovem zaprtju.

PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV JAVNE INFRASTRUKTURE

Anketni vprašalnik je med podatki o poslovanju izvajalca javne službe vključeval izkaz poslovnega izida izvajalca javne službe in dejavnosti odlaganja komunalnih odpadkov in kalkulacijo lastne cene storitve odlaganja komunalnih odpadkov, pripravljeno skladno z določili veljavne Uredbe MEDO. Izvajalci, ki v letu 2016 še niso uveljavili cen oblikovanih skladno z Uredbo MEDO, so za potrebe primerjalne analize kalkulacije cen vsebinsko smiselno prilagodili določilom Uredbe MEDO.

Stroški javne infrastrukture predstavljajo del cene storitve javne službe odlaganja komunalnih odpadkov in vključujejo stroške javne infrastrukture, ki se uporablja za zagotavljanje javne službe. Prevladujoči del stroškov javne infrastrukture predstavljajo stroški amortizacije oz. najema osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura. Amortizacija javne infrastrukture se obračunava po stopnjah, ki jih določa Uredba MEDO. Tudi najemnina za infrastrukturo, ki jo občine za opravljanje javne službe zaračunavajo izvajalcem javne službe, mora biti oblikovana najmanj v višini obračunane amortizacije za vso javno infrastrukturo. Cena javne infrastrukture se oblikuje na kg opravljene storitve in se uporabnikom zaračuna glede na prostornino zabojnika za odpadke in pogostost odvoza le tega.

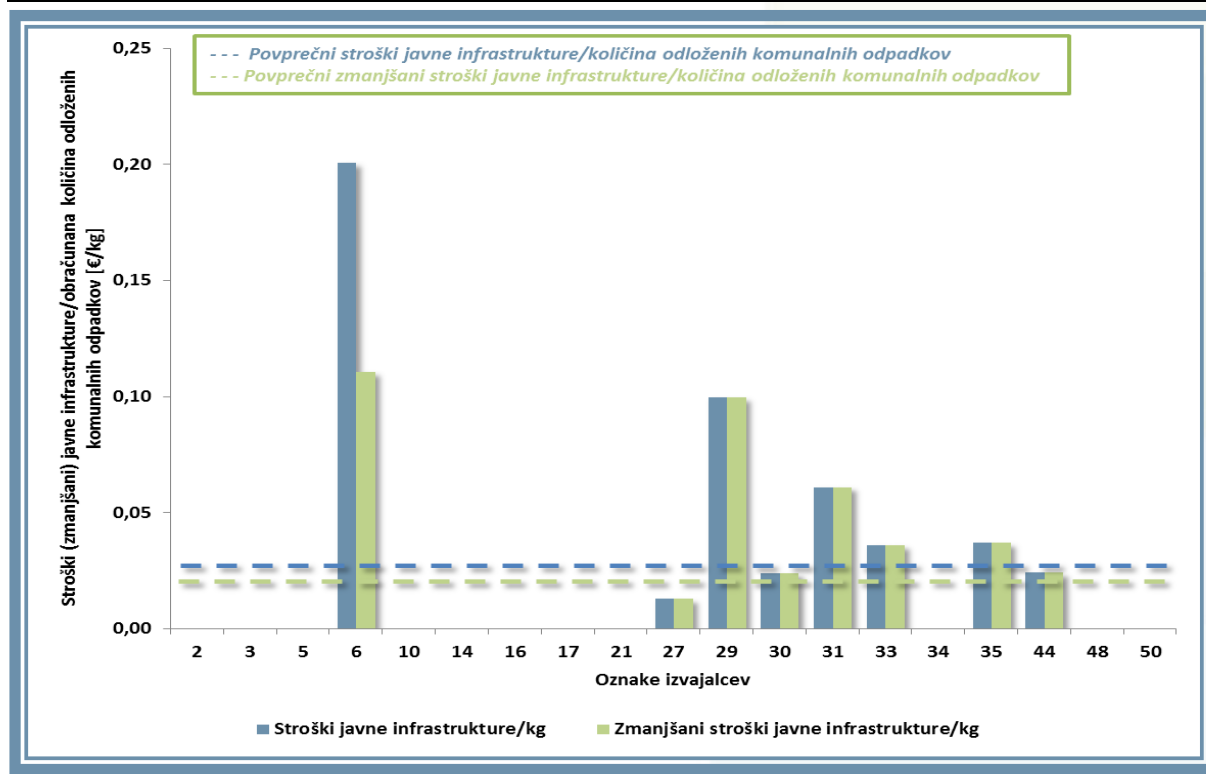
V naslednjem grafu so podani stroški javne infrastrukture glede na količino odloženih komunalnih odpadkov po posameznih izvajalcih. Obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,2006 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0260 EUR/kg. Ob upoštevanju prihodkov posebnih storitev znaša povprečna zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture 0,0213 EUR/kg, enaka je povprečna zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture s poračunom. Velja izpostaviti, da na povprečno ceno javne infrastrukture vplivajo izvajalci javne službe, ki sami ne razpolagajo z

¹⁶ Uredba o odlagališčih odpadkov, Uradni list RS, št. 10/14, 54/15 in 36/16.

odlagalnim prostorom za odpadke, in zato nimajo stroškov javne infrastrukture. Odpadke oddajajo drugim izvajalcem in stroške odlaganja evidentirajo med stroške storitev.

GRAF 61

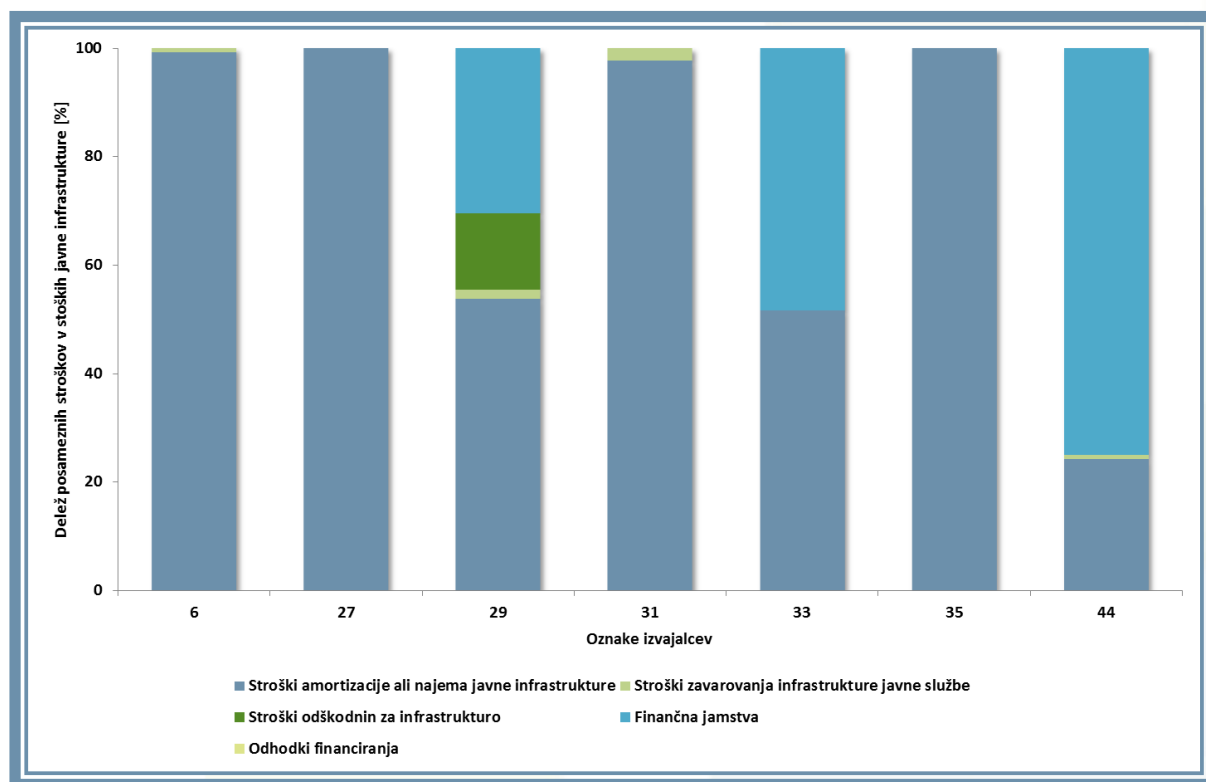
Stroški javne infrastrukture odlaganja komunalnih odpadkov



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Višino stroškov javne infrastrukture pojasnjuje struktura stroškov javne infrastrukture, ki so vključeni v stroške javne infrastrukture posameznega izvajalca. V strukturi prevladujejo stroški amortizacije oz. najemnine infrastrukture, njihov delež v povprečju znaša 75,2 % in se giblje v razponu od 24,1 do 100 %. Finančna jamstva se gibljejo od 0,0 do 75,0 %, povprečje 22,0 %, sledijo stroški odškodnin za infrastrukturo v razponu od 0,0 do 14,0 %, povprečje 2,0 %. Delež stroškov zavarovanja infrastrukture javne službe v povprečju znaša 0,8 %, odhodkov financiranja gradnje ali obnove javne infrastrukture pa pri analiziranih izvajalcih ni bilo.



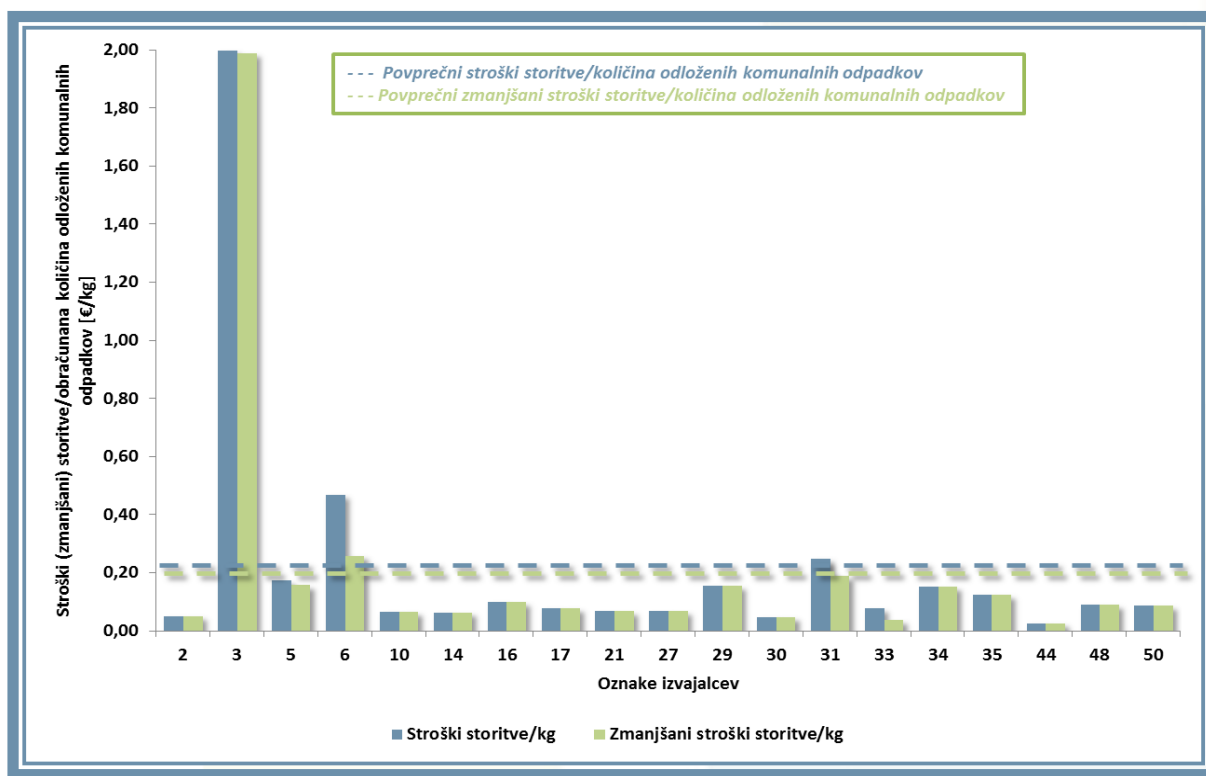
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJALNA ANALIZA STROŠKOV OPRAVLJANJA JAVNE SLUŽBE

Stroški opravljanja storitev odlaganja komunalnih odpadkov predstavljajo del cene storitve javne službe in vključujejo stroške izvajalca, povezane z izvajanjem storitev. Cena opravljanja storitev odlaganja komunalnih odpadkov, oblikovana na kg opravljene storitve, se uporabnikom zaračuna glede na prostornino zabojnika in pogostost odvoza.

V naslednjem grafu so prikazani povprečni stroški opravljanja storitev glede na obračunsko količino odloženih komunalnih odpadkov po posameznih izvajalcih. Obračunska cena storitev se je pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 gibala od 0,0255 do 1,9970 EUR/kg in v povprečju znašala 0,2174 EUR/kg.

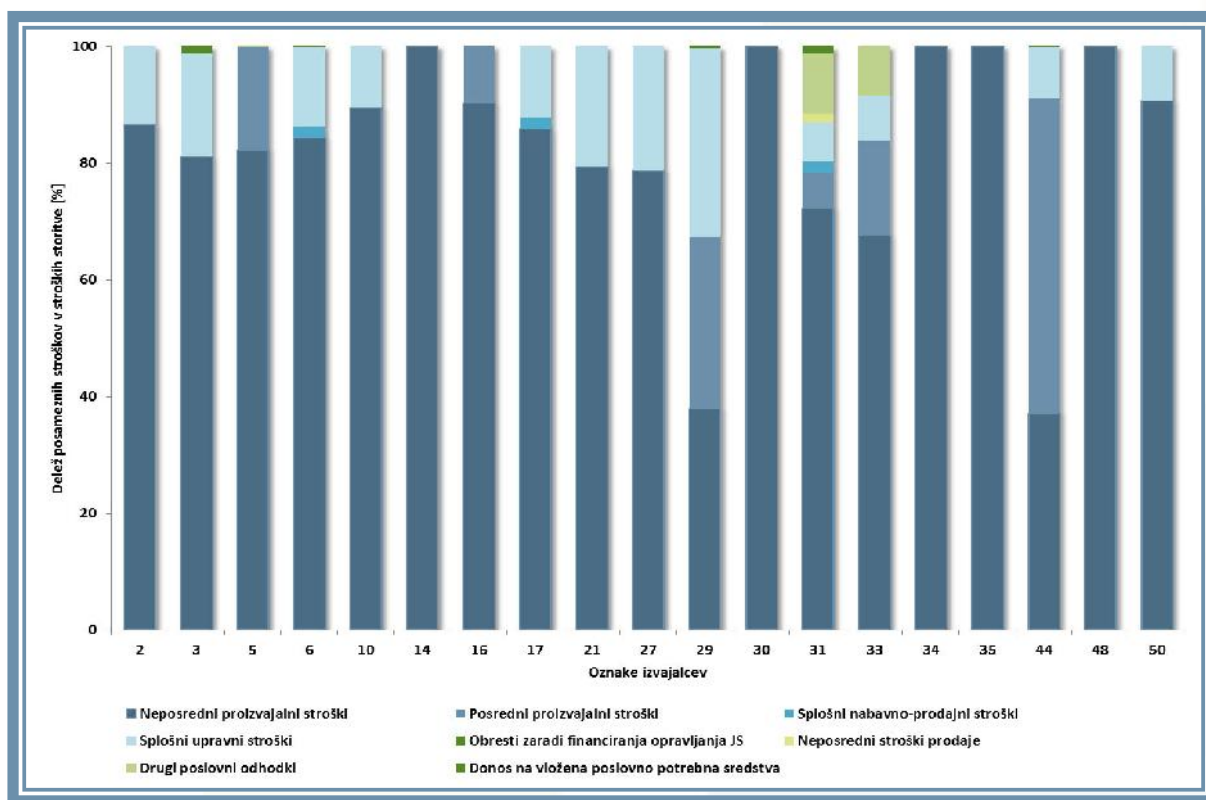
Za posameznega izvajalca so v grafu primerjalno podani tudi stroški storitev zmanjšani za prihodke posebnih storitev. Izvajalci lahko, v soglasju z lastnikom infrastrukture, izvajajo posebne storitve, ki niso gospodarska javna služba, vendar morajo prihodki iz tega naslova znižati lastno ceno javne storitve. V primeru javnih storitev odlaganja odpadkov gre predvsem za prodajo odlagalnega prostora za odlaganje nekomunalnih odpadkov in prodajo uporabnih surovin, energentov in energije, ki nastajajo pri izvajanju storitev javne službe. Zmanjšana obračunska cena storitev je v povprečju znašala 0,1997 EUR/kg. Povprečna zmanjšana obračunska cena storitev s poračunom je znašala 0,1996 EUR/kg.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Analiza stroškov opravljanja storitev je pokazala, da se posamezni elementi kalkulacije cene med izvajalci zelo razlikujejo, tako vrednostno kot strukturno, kar kaže na različne pristope pri evidentiranju ter razporejanju posrednih in splošnih stroškov. Neposredni proizvodjalni stroški, ki predstavljajo največji strukturni delež stroškov opravljanja storitve, se gibljejo od 37,2 do 100 %, povprečno 81,8 %. Delež splošnih upravnih stroškov se giblje od 0,0 do 32,5 % in povprečno predstavlja 9,2 % stroškov opravljanja storitev. Delež posrednih proizvodjalnih stroškov se giblje od 0,0 do 53,9 %, povprečno 7,4 %, drugih poslovnih odhodkov od 0,0 do 10,3 %, povprečje 1,1 %. Ostali stroški v strukturi predstavljajo relativno majhen delež in ne vplivajo pomembno na lastno ceno opravljanja storitev.

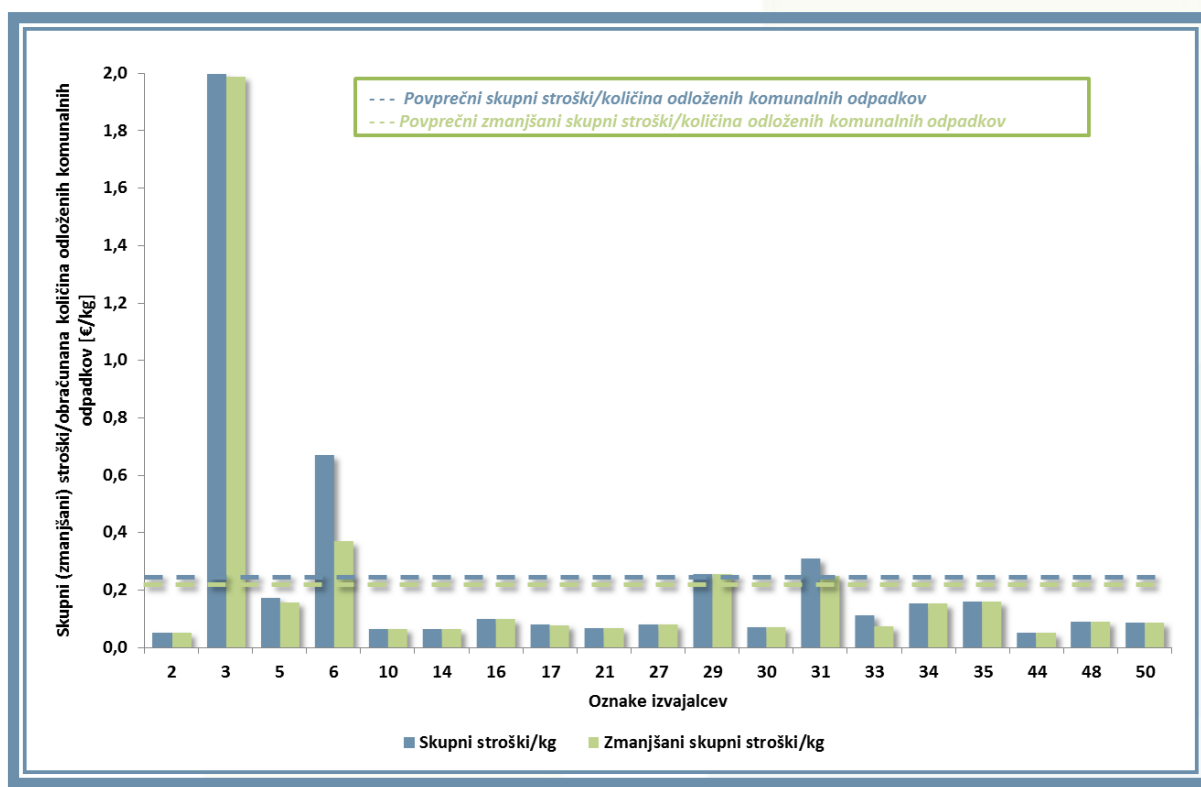


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJALNA ANALIZA SKUPNIH STROŠKOV IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE

V letu 2016 vsi izvajalci še niso oblikovali in uveljavili cen v skladu z Uredbo MEDO. V tem primeru so stroške izvajanja javne službe glede na razpoložljive evidence vsebinsko smiselno razčlenili na stroške javne infrastrukture in stroške storitev. Poleg tega izvajalci javne službe, ki ne razpolagajo z ustreznim odlagalnim prostorom, oddajajo odpadke v obdelavo in odlaganje drugim izvajalcem in celotne stroške evidentirajo med stroške opravljanja storitev. Ker gre za metodološko različne pristope, to omejuje primerljivost posamezne skupine stroškov, zato so v nadaljevanju analizirani tudi skupni stroški izvajanja javne službe.

Skupni stroški odlaganja komunalnih odpadkov analiziranih izvajalcev se na količino odloženih komunalnih odpadkov gibljejo od 0,0495 do 1,9970 EUR/kg, povprečno 0,2434 EUR/kg. V analizi so upoštevani tudi zmanjšani skupni stroški izvajanja storitev, ki v povprečju znašajo 0,2209 EUR/kg.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

STROŠKOVNA RAZVRSTITEV IZVAJALCEV GLEDE NA KLJUČNE KRITERIJE IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Analiza vpliva količine odloženih odpadkov na stroške odlaganja komunalnih odpadkov

Glede na neenoten način obračunavanja stroškov infrastrukture smo vpliv odloženih količin na stroške analizirali glede na skupne stroške odlaganja komunalnih odpadkov. Upoštevali smo zmanjšane stroške opravljanja storitev in tako izločili vpliv izvajanja posebnih storitev. Povezanost stroškov opravljanja storitev odlaganja komunalnih odpadkov z obračunsko količino odloženih odpadkov smo preverili s pomočjo regresijske analize. Pearsonov koeficient korelacije med tema dvema parametroma pri analiziranih izvajalcih znaša 0,71, kar potrjuje korelacijo med stroški in obračunsko količino odloženih odpadkov.

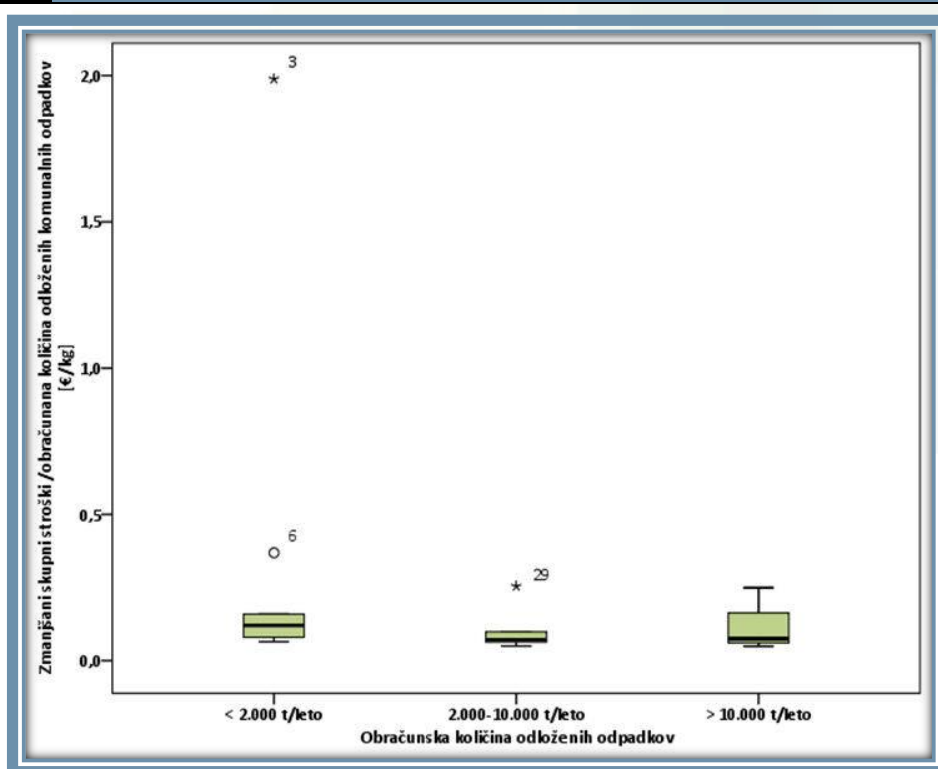
Izvajalci so v analizi glede na obračunsko količino odloženih komunalnih odpadkov razvrščeni v tri skupine:

- do 2.000 ton letno odloženih komunalnih odpadkov (10 izvajalcev),
- od 2.000 do 10.000 ton letno odloženih komunalnih odpadkov (5 izvajalcev),
- nad 10.000 ton letno odloženih komunalnih odpadkov (4 izvajalci).

Iz škatličnega diagrama je razvidno, da srednje vrednosti stroškov odlaganja odpadkov z večanjem obsega obračunske količine značilno padajo. V prvih dveh skupinah so opazne tri ekstremne vrednosti, ki močno odstopajo od spodnjega oz. zgornjega kvartila svoje skupine.

GRAF 66

Škatlični diagram stroškov storitve odlaganja glede na obračunano količino odloženih komunalnih odpadkov



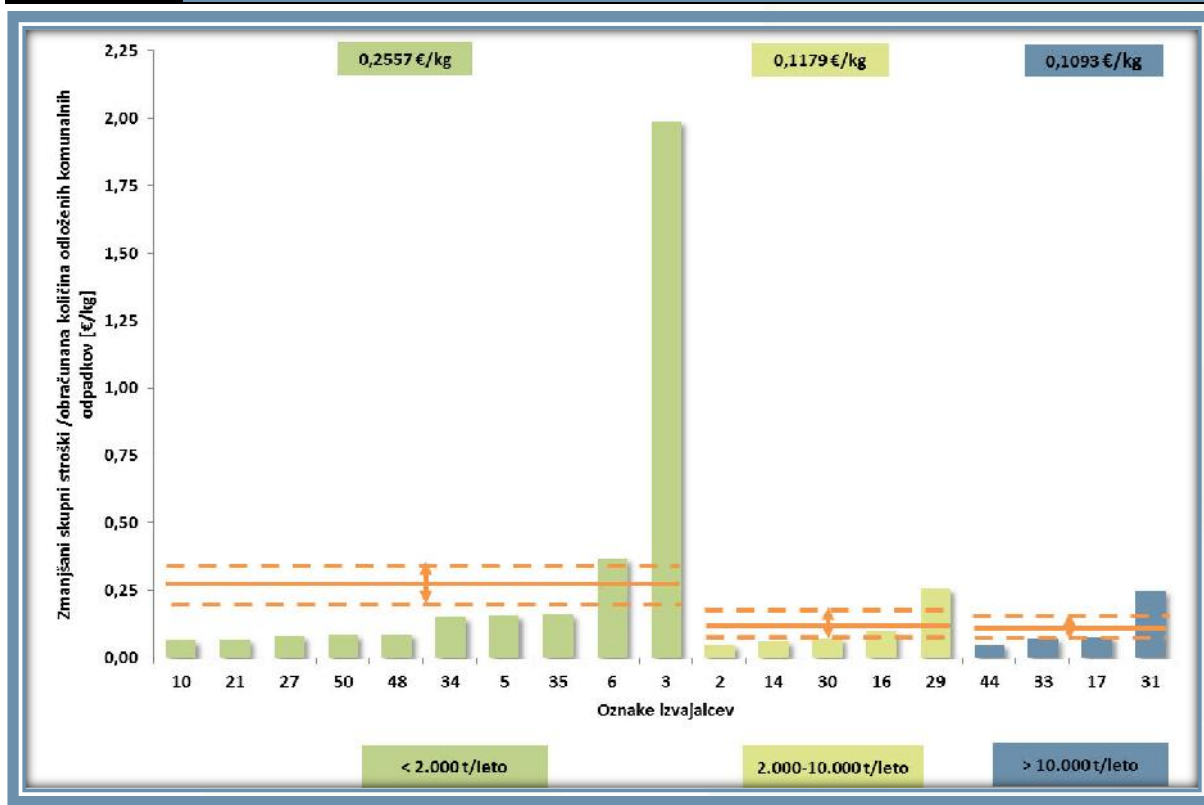
Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Tehtane povprečne stroškovne cene znotraj posamezne skupine znašajo:

- v skupini do 2.000 ton letno odloženih komunalnih odpadkov 0,2557 EUR/t,
- v skupini od 2.000 do 10.000 ton letno odloženih komunalnih odpadkov 0,1179 EUR/t
- v skupini nad 10.000 ton letno odloženih komunalnih odpadkov 0,1093 EUR/t.

GRAF 67

Stroškovna razvrstitev anketiranih izvajalcev glede na količino odloženih komunalnih odpadkov

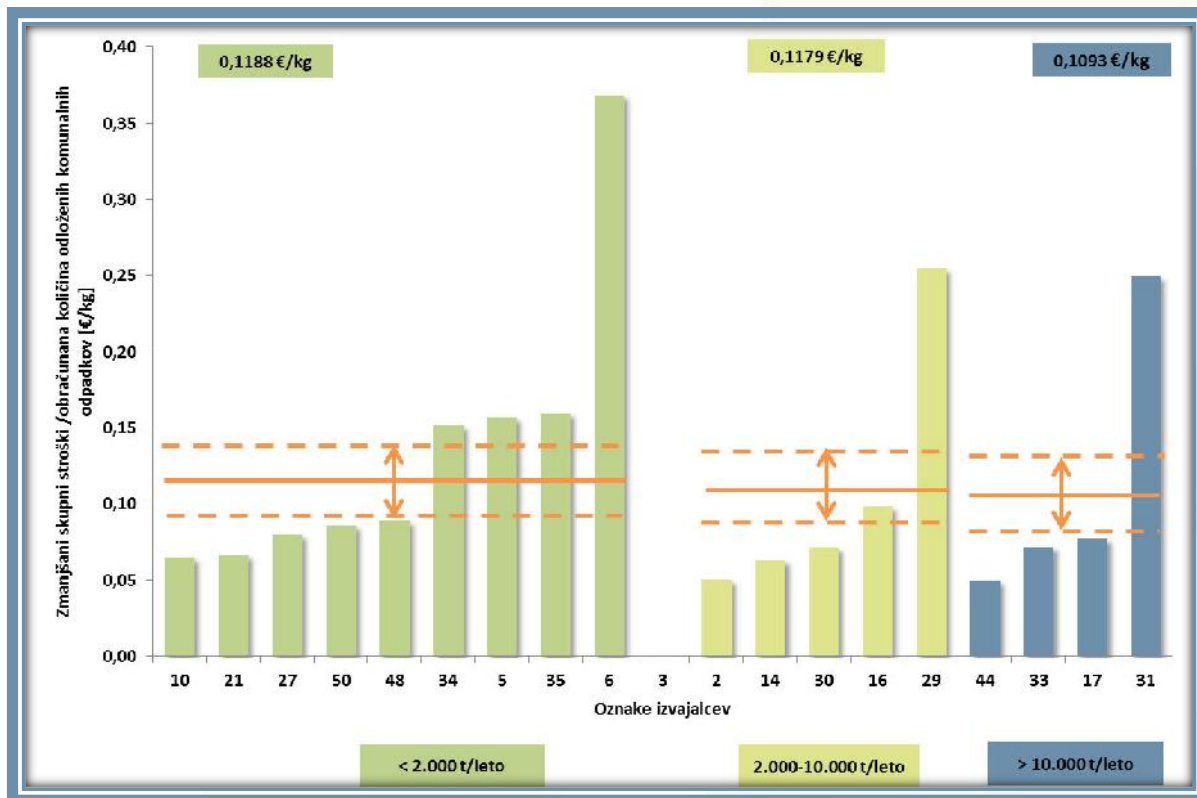


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Zaradi velike odstopanja od povprečne vrednosti smo v nadaljnji analizi izločili ekstremno vrednost v prvi skupini (oznaka 3), kar vpliva na nižje povprečne skupne stroške odlaganja odpadkov v skupini do 2.000 ton odloženih odpadkov na leto (0,1188 EUR/kg).

Izvedena razvrstitev analiziranih izvajalcev omogoča presojo obračunskih lastnih cen storitev odlaganja komunalnih odpadkov ob upoštevanju primerljivih pogojev izvajanja dejavnosti. Za izvajalce, ki so razvrščeni izven tolerančnega območja in od povprečne vrednosti primerljive skupine odstopajo več kot $\pm 20\%$, je pri pojasnjevanju odstopanja potrebno upoštevati dosežene vrednosti pojasnjevalnih kazalnikov, ki upoštevajo značilnosti in pogoje izvajanja odlaganja komunalnih odpadkov, zanesljivost in kakovost oskrbe ter trajnost in razvojno naravnost in so podrobneje analizirani v nadaljevanju elaborata.



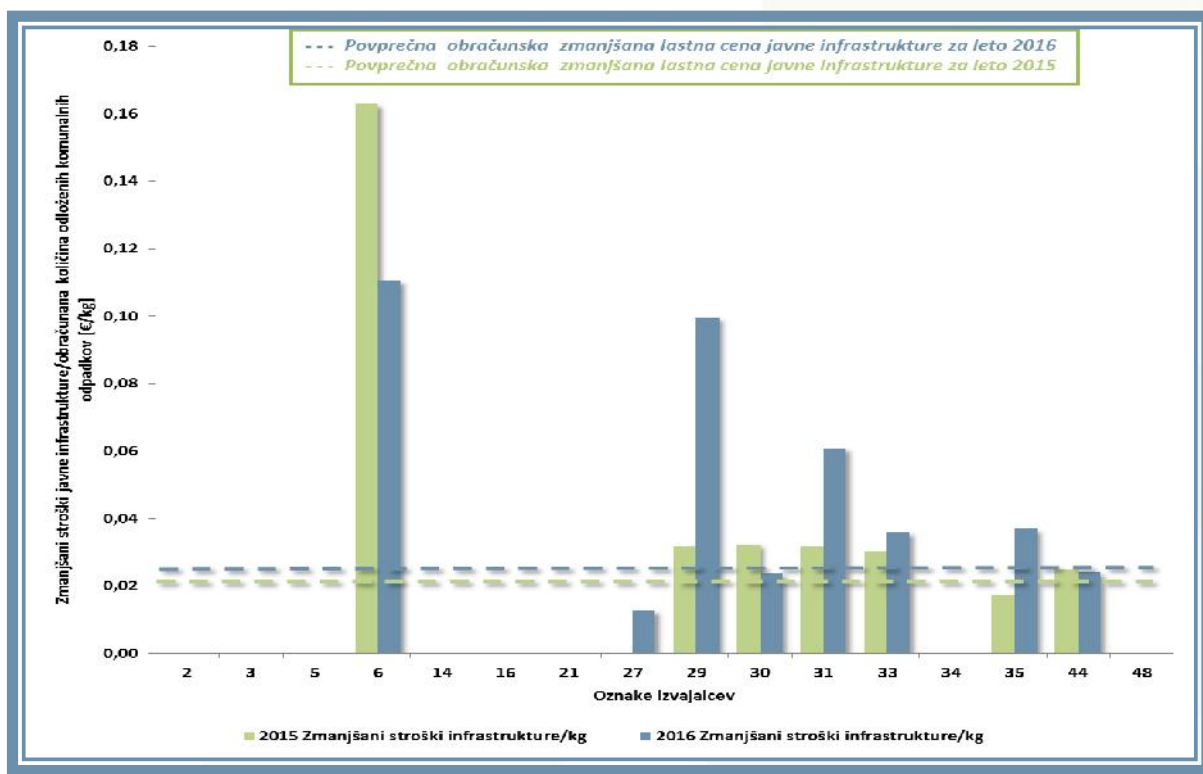
Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

PRIMERJAVA STROŠKOV IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV V LETIH 2015 IN 2016

Za izvajalce, ki so sodelovali v primerjalni analizi izvajanja storitev odlaganja komunalnih odpadkov za leti 2015 in 2016 je v nadaljevanju podana primerjava obračunske lastne cene javne infrastrukture in obračunske lastne cene izvajanja storitev za obe leti.

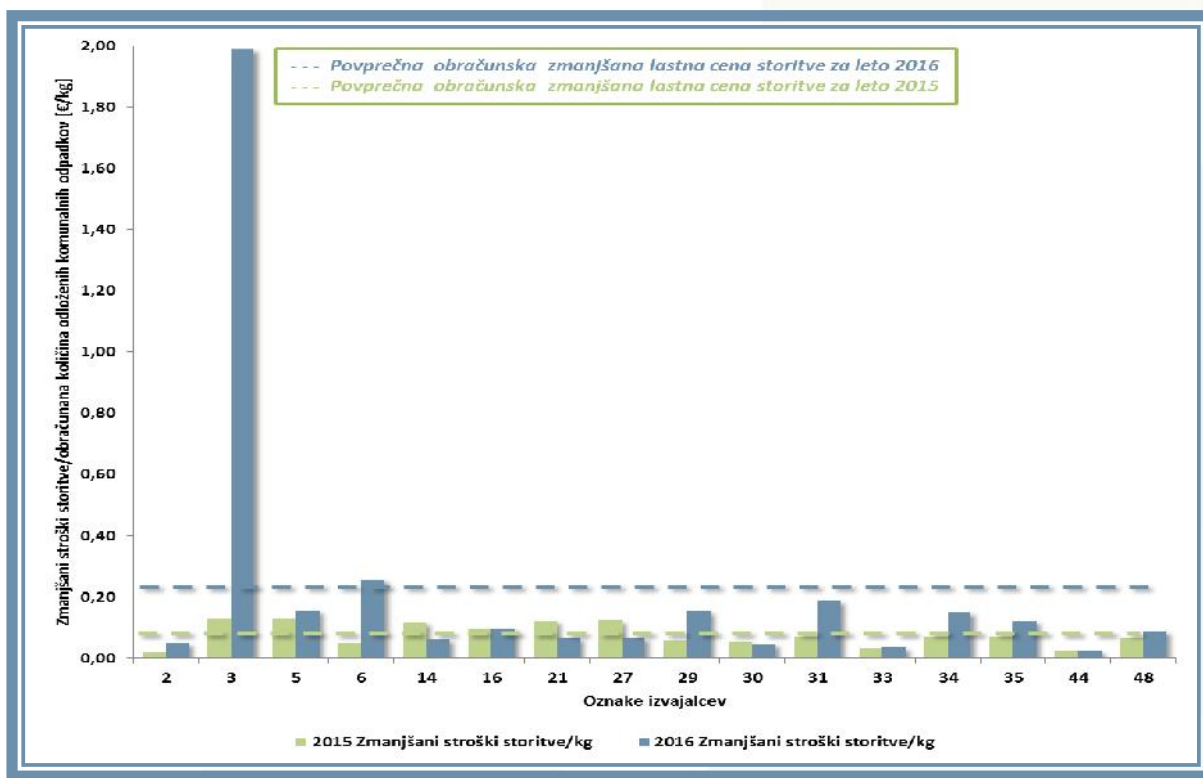
Obračunska lastna cena javne infrastrukture se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih spreminjala zelo različno, pri nekaterih znižala, pri drugih pa povečala. Povprečna obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 povečala za 22,1 %.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

V nadaljevanju je podana primerjava obračunske lastne cene opravljanja storitev odlaganja komunalnih odpadkov, zmanjšane za prihodke iz naslova posebnih storitev. Zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev se je v letu 2016 glede na leto 2015 pri izvajalcih spreminjala zelo različno, od 46,2 % znižanja do 1445,6 % povečanja. Povprečna zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev analiziranih izvajalcev se je v letu 2016 zvišala za 195,9 % glede na predhodno leto.



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

KLJUČNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Analiza vpliva prostorske urejenosti oskrbovalnega območja posameznega izvajalca in razvrstitev izvajalcev v skupine s primerljivimi pogoji izvajanja odlaganja komunalnih odpadkov omogoča presojo stroškov javne infrastrukture in storitev glede na količino odloženih odpadkov, ki je eden ključnih povzročiteljev stroškov in s tem tudi kriterij za presojo upravičenih stroškov.

Stroški opravlja storitev odlaganja odpadkov so v korelaciji s količino odloženih odpadkov. Večje količine praviloma vplivajo na nižje stroške na obračunsko enoto.

V drugi polovici leta 2009 je bilo treba zapreti odlagališča komunalnih odpadkov, ki niso izpolnjevala vseh predpisanih okoljskih kriterijev. Večina izvajalcev javnih služb je morala prenehati odlagati komunalne odpadke na lokalnih odlagališčih in si pogodbeno zagotoviti odlaganje na odlagališčih z veljavnim okoljevarstvenim dovoljenjem. V takih primerih formalni izvajalci javne službe odlaganja ne evidentirajo stroškov javne infrastrukture temveč zgolj stroške pogodbenega izvajanja storitev podizvajalcev, kar omejuje primerjavo stroškov javne infrastrukture in opravljanja storitev.

Pojasnjevalni kriteriji omogočajo opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij in so podrobneje analizirani v nadaljevanju elaborata.

POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV



POJASNJEVALNI KRITERIJI IZVAJANJA ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Odlaganje komunalnih odpadkov se na posameznih oskrbovalnih območjih izvaja pod različnimi pogoji. Različni tehnično-tehnološki pogoji in načini izvajanja storitev so izrazito lokalno opredeljeni in pomembno vplivajo na višino stroškov izvajanja. Stroškovna zahtevnost oskrbovalnih sistemov, ki jih upravlja posamezni izvajalec, vpliva na povprečno lastno ceno izvajanja storitve, zato je poznavanje pogojev izvajanja pomembno pri presoji upravičenih cen.

V nadaljevanju so analizirani nekateri pomembnejši dejavniki izvajanja odlaganja komunalnih odpadkov, ki poleg ključnega kriterija t. j. količine odloženih odpadkov vplivajo na stroške izvajanja javne službe. Pojasnjevalni kriteriji tako omogočajo opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij.

PROSTORSKA UREJENOST ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

V skladu z evropsko direktivo o odlaganju odpadkov je bilo do sredine julija 2009 treba zapreti vsa odlagališča komunalnih odpadkov, ki niso izpolnjevala vseh predpisanih okoljskih kriterijev. Večina izvajalcev javnih služb ravnanja z odpadki je morala prenehati odlagati komunalne odpadke na lokalnih odlagališčih in pridobiti prostor za odlaganje na odlagališčih z veljavnim okoljevarstvenim dovoljenjem. Zaradi zamud pri gradnji regijskih centrov za ravnanje z odpadki so morale občine poiskati odprta odlagališča, nekatera tudi zelo oddaljena od kraja nastajanja odpadkov. V takih primerih odlaganje komunalnih odpadkov praviloma zagotavljajo izvajalci obdelave, ki navedene storitve izvajajo pogodbeno. Pogodbeno izvajanje storitev ravnanja z odpadki in stroški prevoza odpadkov do oddaljenih odlagališč vplivajo na ceno storitev.

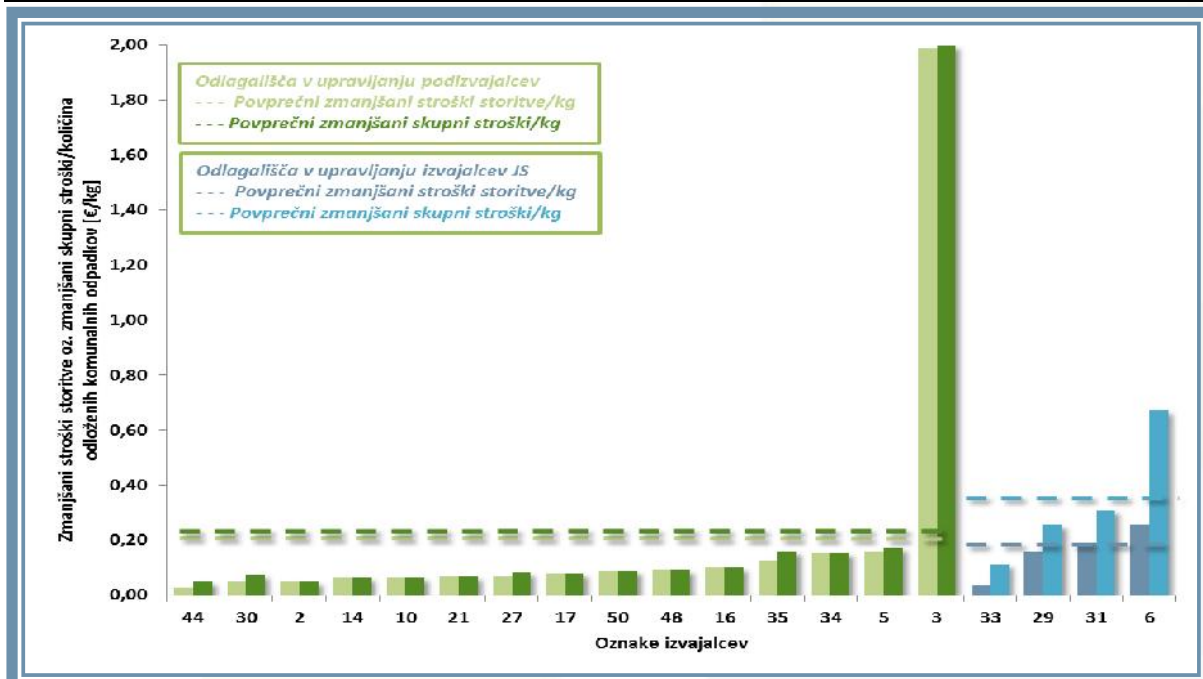
Med 19 anketiranimi izvajalci jih 15 zagotavlja odlaganje odpadkov na odlagališčih podizvajalcev. Povprečna zmanjšana cena opravljanja storitev odlaganja komunalnih odpadkov v tej skupini izvajalcev znaša 0,2104 EUR/kg in je za 31,9 % višja kot v skupini izvajalcev, ki odlagajo odpadke na odlagališčih, ki jih upravljajo. Večina izvajalcev, ki zagotavlja storitve javne službe s podizvajalci, ne obračunava stroškov javne infrastrukture, temveč so ti stroški vključeni v stroške opravljanja storitev.

Iz primerjave skupnih stroškov izhaja, da so povprečni zmanjšani stroški odlaganja v skupini izvajalcev, ki odlaganje zagotavlja na odlagališčih podizvajalcev, za 35,0 % nižji kot v skupini izvajalcev, ki odlagajo odpadke na odlagališču, ki ga upravljajo. Razlika izhaja iz višjih stroškov javne infrastrukture, ki jo upravljajo za izvajanje javne službe, skladno s predpisi. Z izločitvijo ekstremne vrednosti v skupini izvajalcev, ki zagotavljajo javno službo s podizvajalci, se razlike v povprečni višini stroškov povečajo. Povprečni stroški opravljanja storitev odlaganja so v

skupini izvajalcev, ki odlagajo odpadke na odlagališčih, ki jih upravljajo, višji za 47,7 %, skupni stroški odlaganja pa za 72,8 %.

GRAF 71

Stroški odlaganja komunalnih odpadkov glede na način zagotavljanja javne službe

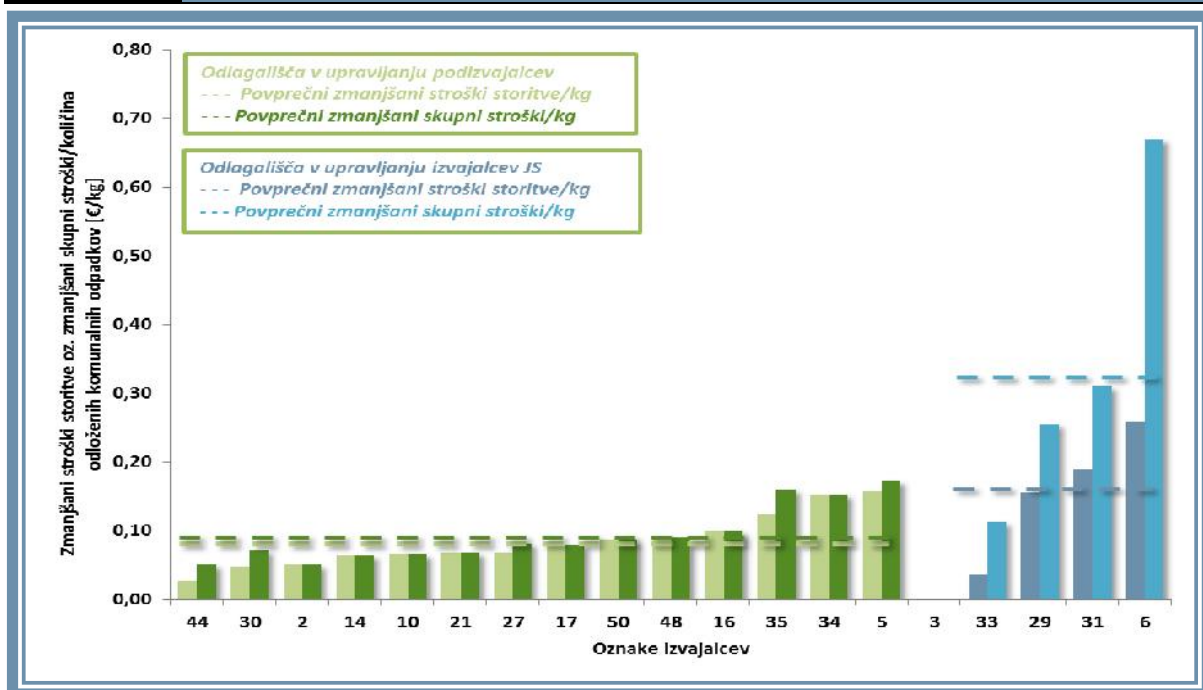


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 72

Stroški odlaganja komunalnih odpadkov glede na način zagotavljanja javne službe brez ekstremne vrednosti



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

KAKOVOST IN ZANESLJIVOST OSKRBE

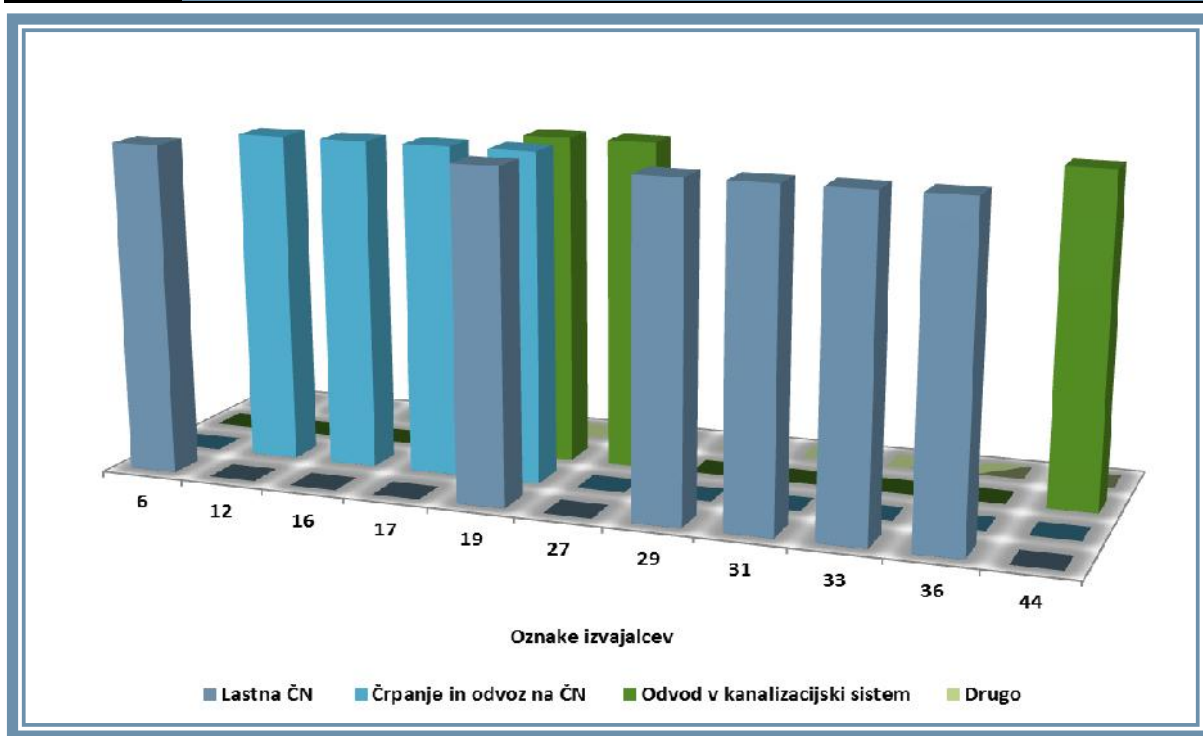
Odlagališče odpadkov je objekt, ki mora zagotavljati varno in nadzorovano odlaganje odpadkov, ne da bi bilo ob tem ogroženo zdravje zaposlenih in okoliških prebivalcev, kakovost vode in zraka ter ekološki pogoji celotne pokrajine zunaj odlagališča. Delež odloženih komunalnih odpadkov je potrebno minimizirati s tem, da se že ob zbiranju izločijo vse frakcije, ki za odlaganje niso primerne in jih ni dovoljeno odlagati. Preostanek mešanih komunalnih odpadkov, ki se odloži, mora biti ustrezno obdelan, v skladu s predpisom, ki ureja odlaganje odpadkov na odlagališčih, in nato ustrezno odložen.

Glede na Uredbo o odlagališčih odpadkov mora upravljavec odlagališča ob prevzemu odpadkov zagotoviti tehtanje pripeljanih odpadkov, bodisi na odlagališču, na tehtnicah zunaj odlagališča ali na tehtnicah na vozilih za prevoz odpadkov. Vsi v analizo vključeni izvajalci, ki so posredovali podatke o tehtanju, izvajajo tehtanje odpadkov ob prevzemu na lastni tehtnici.

Uredba o odlagališčih odpadkov podaja tudi zahteve v zvezi z izcednimi vodami, padavinsko vodo, odlagališčnim plinom, prekrivanjem odlagališča itd. V analizo vključeni izvajalci, ki so posredovali podatke o količinah izcednih voda (10 izvajalcev), letno zberejo 438.809 m³ izcednih voda. Med 11 analiziranimi izvajalci jih ima šest lastno čistilno napravo, na kateri obdelajo izcedne vode, štirje izcedne vode črpajo in odvažajo na drugo čistilno napravo, trije jih odvajajo direktno v kanalizacijski sistem. Ločeno zbiranje padavinskih voda izvaja pet upravljavcev odlagališč od desetih analiziranih.

GRAF 73

Ravnanje z izcednimi vodami

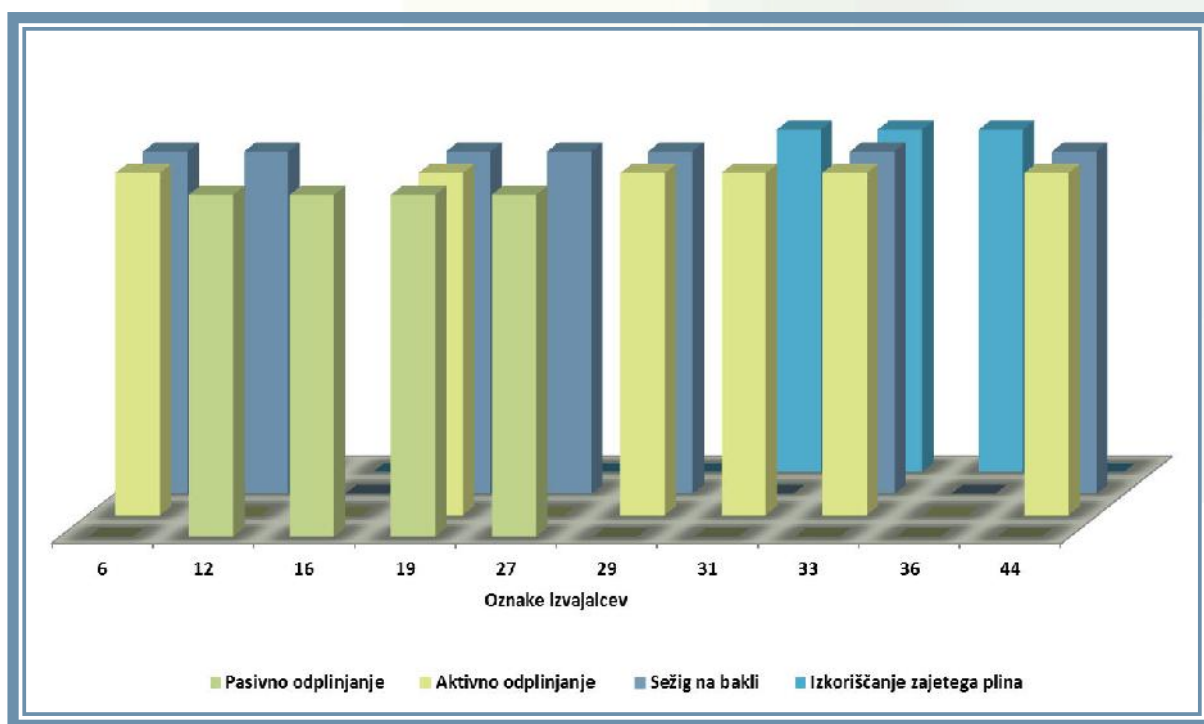


Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Za zajemanje odlagaliških plinov, ki nastanejo na odlagaliških komunalnih odpadkov, je potrebno zagotoviti vgradnjo naprav, ki so za ocenjene količine nastalih plinov primerno velike, obstojne in eksplozijsko varne. Letna količina zajetega plina, za osem upravljavcev, ki so posredovali ta podatek, znaša 11.030.420 m³. Od devetih analiziranih upravljavcev, ki so posredovali podatke, štiri izvajalci uporabljajo pasivno odplinjanje, šest pa aktivno. Sežig na bakli uporablja sedem upravljavcev, trije upravljavci pa izkoriščajo zajeti plin za sproizvodnjo toplote in električne energije (SPT), med njimi eden tudi samo za proizvodnjo toplote. Količina letno proizvedene električne energije iz zajetega plina znaša 10.392.713 kWh.

GRAF 74

Ravnanje z odlagališkim plinom



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

TRAJNOSTNA NARAVNANOST IN STROŠKOVNA UČINKOVITOST

Program ravnanja z odpadki in Program preprečevanja odpadkov usmerjata k izpolnjevanju zahtev preprečevanja nastajanja odpadkov, zagotavljanju predpisanega ravnanja z odpadki in doseganju ciljev ravnanja z odpadki za obdobje do leta 2020 oz. do leta 2030.

Izvajanje programa bo pripomoglo, da se Slovenija približa »družbi krožnega gospodarstva«, ki se poskuša izogibati nastajanju odpadkov in odpadke uporablja kot vir materialnih dobrin. Splošni cilji programa so:

- preprečiti ali zmanjšati škodljive vplive nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi (preprečevanje odpadkov in preprečevanje nezakonitega odmetavanja odpadkov);

- za uresničitev družbe recikliranja z visoko stopnjo učinkovitosti uporabe naravnih virov zagotoviti, da se za ravnanje z odpadki uporablja prednostni vrstni red preprečevanja nastajanja odpadkov in ravnanja z njimi v skladu s hierarhijo ravnanja z odpadki;
- zagotoviti samostojnost Slovenije pri odstranjevanju odpadkov in predelavi mešanih komunalnih odpadkov ob upoštevanju možnosti sodelovanja z drugimi državami članicami EU zaradi potreb po specializiranih napravah za odstranjevanje nekaterih vrst odpadkov - uveljavitev načela samozadostnosti in bližine.

Do leta 2020 je v skladu s sedaj veljavnimi predpisi treba zagotoviti, da se v letu 2020 odloži na vseh odlagališčih v Sloveniji manj kot 35 odstotkov biološko razgradljivih sestavin komunalnih odpadkov glede na odloženo količino biološko razgradljivih sestavin v letu 1995.

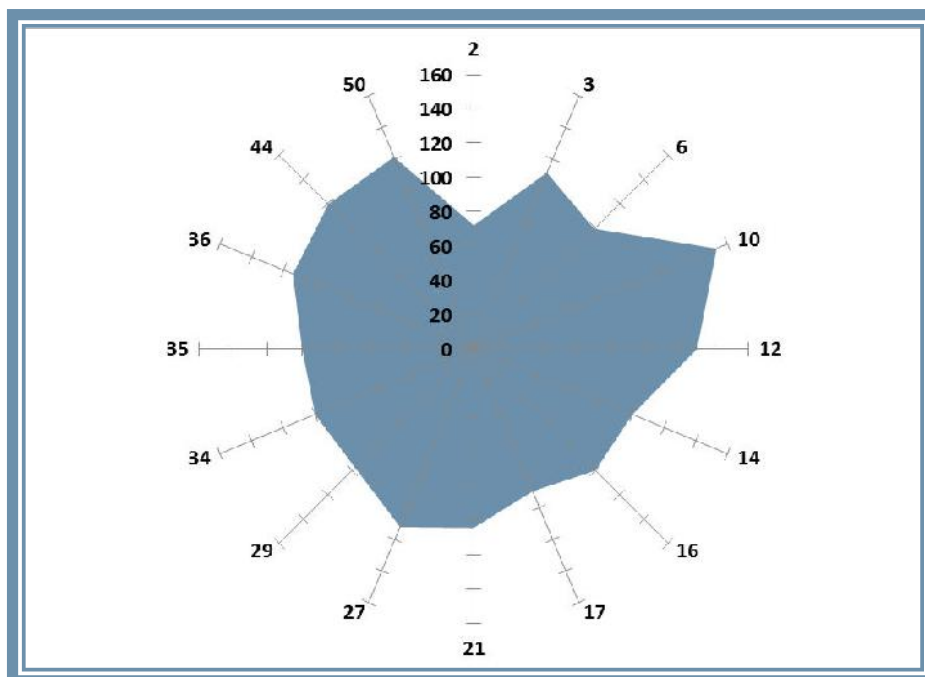
Stopnja pokritja odhodkov s prihodki

Trajnost oskrbe z ekonomskega vidika omogoča polno kritje stroškov izvajanja dejavnosti in s tem zagotavljanje učinkovitega odlaganja komunalnih odpadkov.

Povprečna stopnja pokritja odhodkov s prihodki dejavnosti odlaganja komunalnih odpadkov je znašala 107,8 % in se je gibala od 72,1 do 153,3 %. 25 % analiziranih izvajalcev v letu 2016 ni dosegalo polnega pokritja stroškov izvajanja odlaganja komunalnih odpadkov.

GRAF 75

Stopnja pokritja prihodkov z odhodki izvajanja javne službe odlaganja komunalnih odpadkov



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

POJASNJEVALNI KRITERIJI – POVZETEK ANALIZE VPLIVA NA STROŠKE ODLAGANJA KOMUNALNIH ODPADKOV

Prostorska urejenost odlaganja odpadkov

Analiza prostorske urejenosti odlaganja komunalnih odpadkov kaže, da posamezni izvajalci izvajajo dejavnost pod različnimi pogoji, predvsem glede načina izvajanja javne službe. Posamezni izvajalci namreč javno službo odlaganja izvajajo sami, nekateri odpadke prepuščajo drugim izvajalcem, bodisi ker nimajo lastnih odlagališč, ali so le ta zapolnjena oz. zaprta. V takih primerih se je odlaganje komunalnih odpadkov pogosto izvajalo pogodbeno, po pogodbeno oblikovani ceni. Velja izpostaviti, da v takem primeru občina, za katero se izvaja dejavnost, ne zagotavlja obvezne gospodarske javne službe v obliki, kot jo določa Zakon o gospodarskih javnih službah, na drugi strani pa je cena javne storitve določena pogodbeno in ni predmet regulacijskih postopkov, predpisanih za storitve javne službe. Pogodbeno izvajanje storitev ravnanja z odpadki in stroški prevoza odpadkov do oddaljenih odlagališč vplivajo na ceno storitev. Analiza kaže, da so povprečni stroški odlaganja odpadkov na odlagališčih, ki so v upravljanju podizvajalcev, nižji kot v primeru odlaganja odpadkov na odlagališčih, ki jih upravljajo izvajalci javne službe.

Kakovost in zanesljivost odlaganja komunalnih odpadkov

Odlaganje predhodno obdelanih odpadkov mora potekati varno in nadzorovano, ne da bi bilo ob tem ogroženo zdravje zaposlenih in okoliških prebivalcev, kakovost vode in zraka ter ekološki pogoji celotne pokrajine zunaj odlagališč. Ustrezno ravnanje z izcednimi vodami, s padavinsko vodo in odlagališčnim plinom pomembno vpliva na stroške izvajanja storitev.

Trajnostna naravnost in stroškovna učinkovitost

V drugi polovici leta 2009 je bilo treba zapreti odlagališča komunalnih odpadkov, ki niso izpolnjevala vseh predpisanih okoljskih kriterijev. Večina izvajalcev javnih služb je morala prenehati odlagati komunalne odpadke na lokalnih odlagališčih in si pogodbeno zagotoviti odlaganje na odlagališčih z veljavnim okoljevarstvenim dovoljenjem. Zaradi zamud pri gradnji regijskih centrov je bilo do konca leta 2015 dovoljeno odlagati odpadke po začasni obdelavi odpadkov. Z vidika trajnostnega razvoja je pomembno zagotavljanje ustrezne zmogljivosti centrov za ravnanje z odpadki, kar dolgoročno vpliva na stroške ravnanja z odpadki.

Z ekonomskega vidika trajnost odlaganja odpadkov zagotavlja polno kritje stroškov izvajanja dejavnosti. Povprečna stopnja pokritja odhodkov s prihodki dejavnosti odlaganja komunalnih odpadkov je v letu 2016 pri analiziranih izvajalcih znašala 107,8 % in se je gibala od 72,1 do 153,3 %. Na evidentirano stopnjo pokritja je vplivalo tudi pogodbeno izvajanje dejavnosti in način evidentiranja prihodkov iz tega naslova.

SKUPNI STROŠKI RAVNANJA Z ODPADKI



SKUPNI STROŠKI IZVAJANJA JAVNE SLUŽBE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

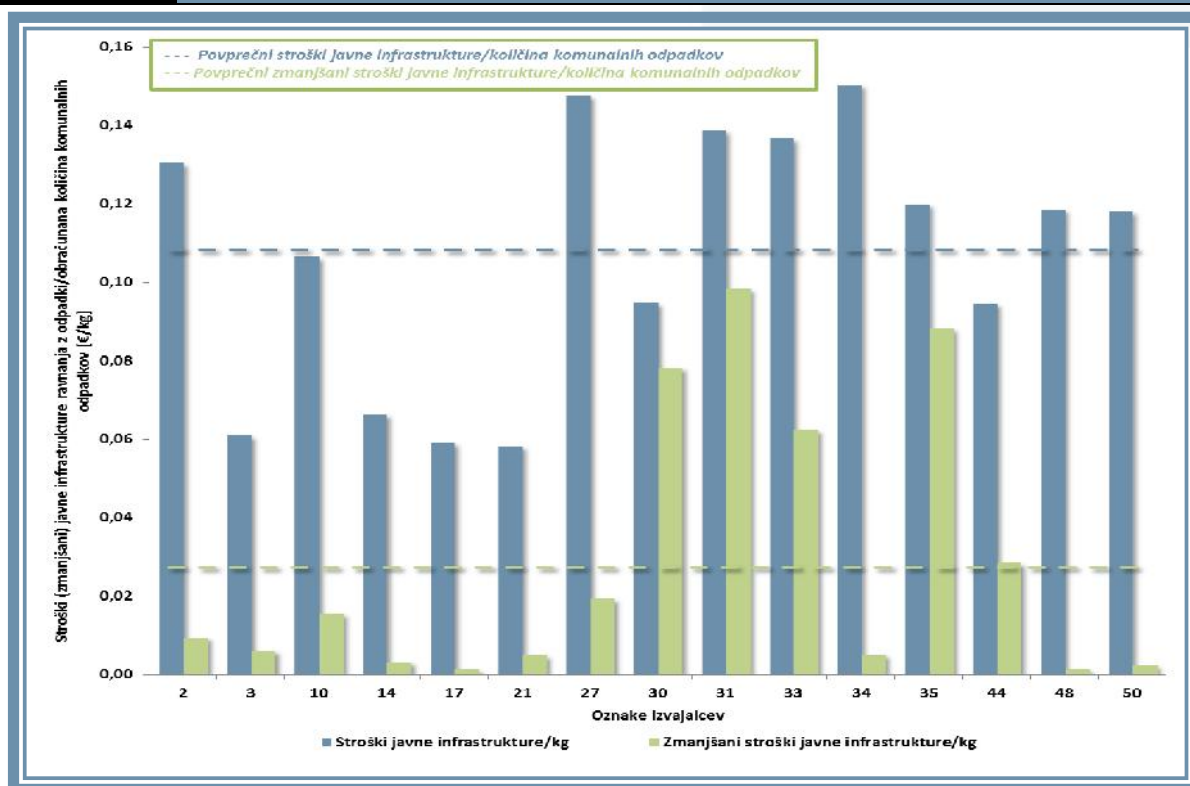
Iz analize pogojev in stroškov izvajanja javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki izhaja, da izvajalci različno evidentirajo stroške izvajanja posamezne javne službe. Razlike nastajajo predvsem pri evidentiranju stroškov ravnanja z biološko razgradljivimi odpadki in stroškov infrastrukture obdelave in odlaganja odpadkov v primeru, ko posamezno javno službo v celoti izvajajo podizvajalci, kar je podrobneje pojasnjeno v okviru analize stroškov posamezne javne službe v predhodnih poglavjih elaborata. Glede na to smo v nadaljevanju analizirali skupne stroške izvajanja javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki za izvajalce, ki izvajajo vse tri javne službe.

STROŠKI JAVNE INFRASTRUKTURE RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

Povprečni skupni stroški javne infrastrukture zbiranja, obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov znašajo 0,1067 EUR/kg in se pri analiziranih izvajalcih gibljejo od 0,0582 do 0,1503 EUR/kg. Skupni stroški javne infrastrukture zmanjšani za posebne storitve znašajo 0,0283 EUR/kg.

GRAF 76

Skupni stroški javne infrastrukture ravnanja s komunalnimi odpadki



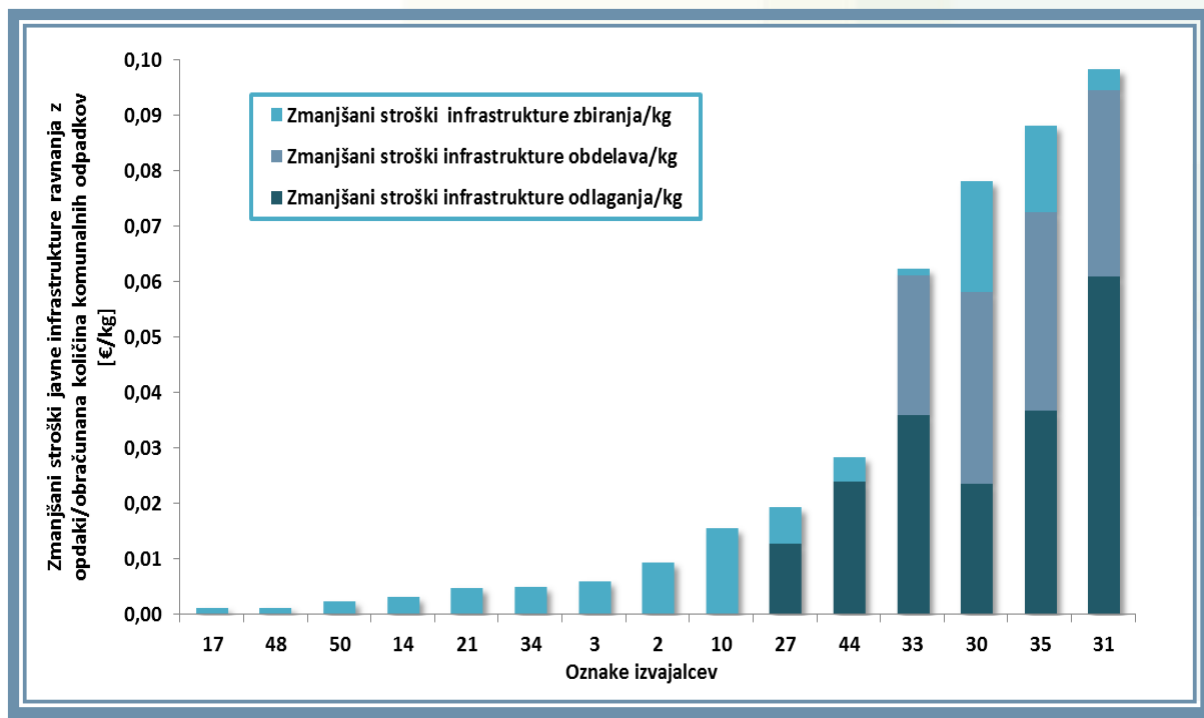
Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

V nadaljevanju je podan pregled zmanjšanih stroškov javne infrastrukture posamezne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki ter njihovi strukturni deleži v skupnih stroških javne infrastrukture ravnanja s komunalnimi odpadki.

GRAF 77

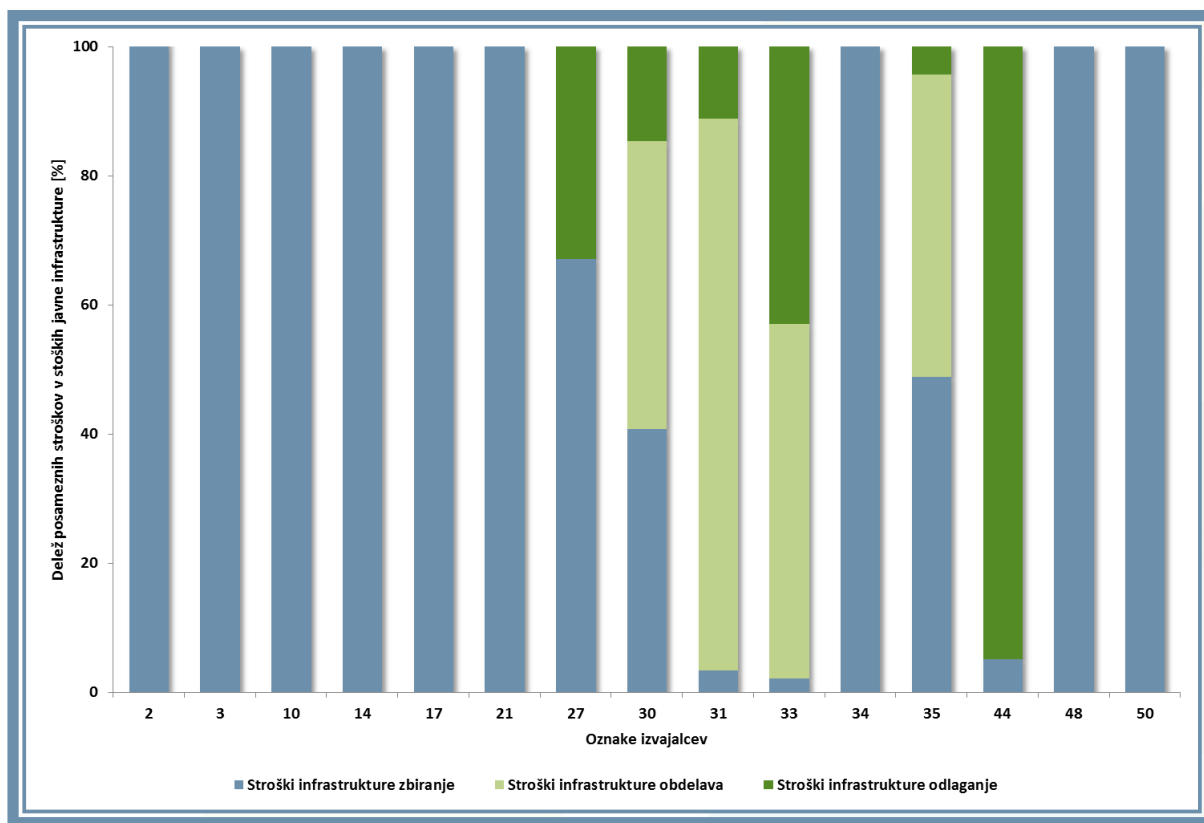
Skupni stroški javne infrastrukture ravnanja s komunalnimi odpadki, po javnih službah



Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Stroški infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov v strukturi vseh stroškov javne infrastrukture predstavljajo v povprečju 71,2 %, njihov delež se giblje od 2,1 do 100 %. Povprečen delež stroškov infrastrukture obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov znaša 15,4 % in se giblje od 0,0 do 85,4 %. Stroški infrastrukture odlaganja komunalnih odpadkov v povprečju predstavljajo 13,4 % vseh stroškov javne infrastrukture ravnanja z odpadki in se pri analiziranih izvajalcih gibljejo v zelo velikem razponu, od 0,0 do 94,9 %. Veliki strukturni razponi potrjujejo razlike v načinu izvajanja in evidentiranju stroškov javne infrastrukture posamezne javne službe.



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

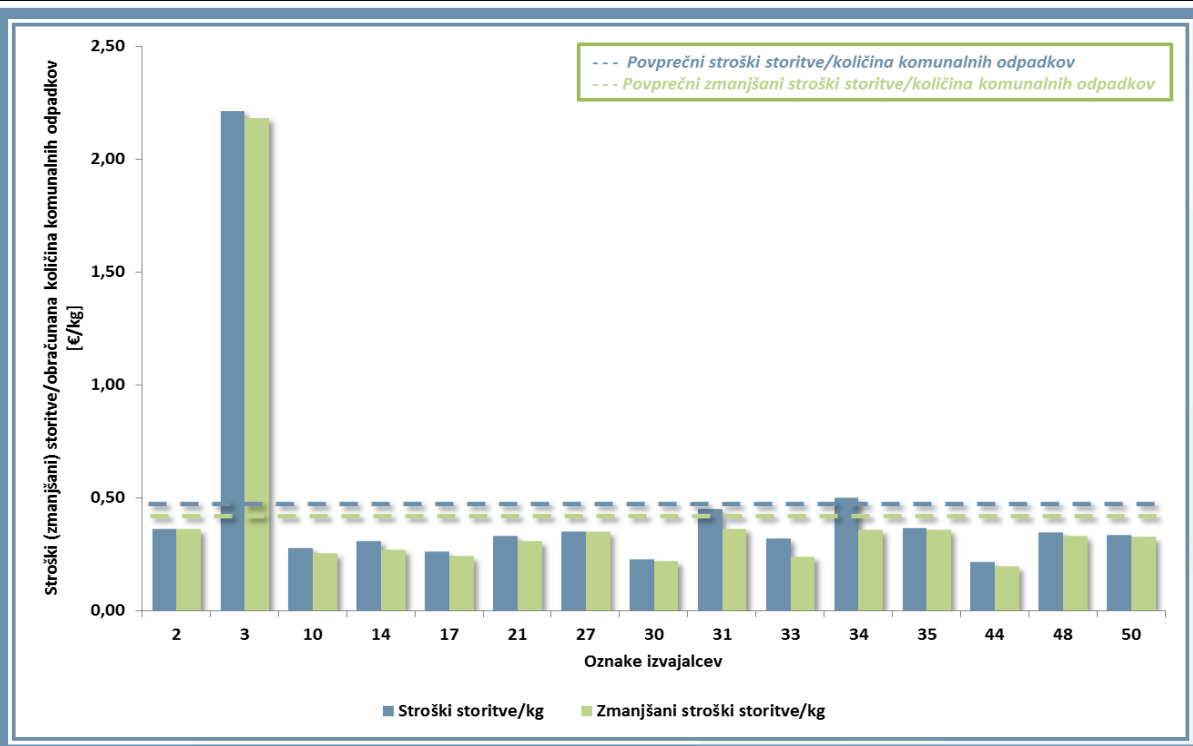
STROŠKI OPRAVLJANJA STORITEV RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

Povprečni skupni stroški opravljanja storitev ravnanja s komunalnimi odpadki so se pri analiziranih izvajalcih v letu 2016 gibal od 0,2123 do 2,2122 EUR/kg in v povprečju znašali 0,4559 EUR/kg. Skupni stroški opravljanja storitev vseh treh javnih služb zmanjšani za posebne storitve so v povprečju znašali 0,4216 EUR/kg.

V nadaljevanju je podan pregled zmanjšanih stroškov opravljanja storitev posamezne javne službe ter njihovi strukturni deleži v skupnih stroških opravljanja storitev ravnanja s komunalnimi odpadki.

GRAF 79

Stroški opravljanja storitev ravnanja s komunalnimi odpadki

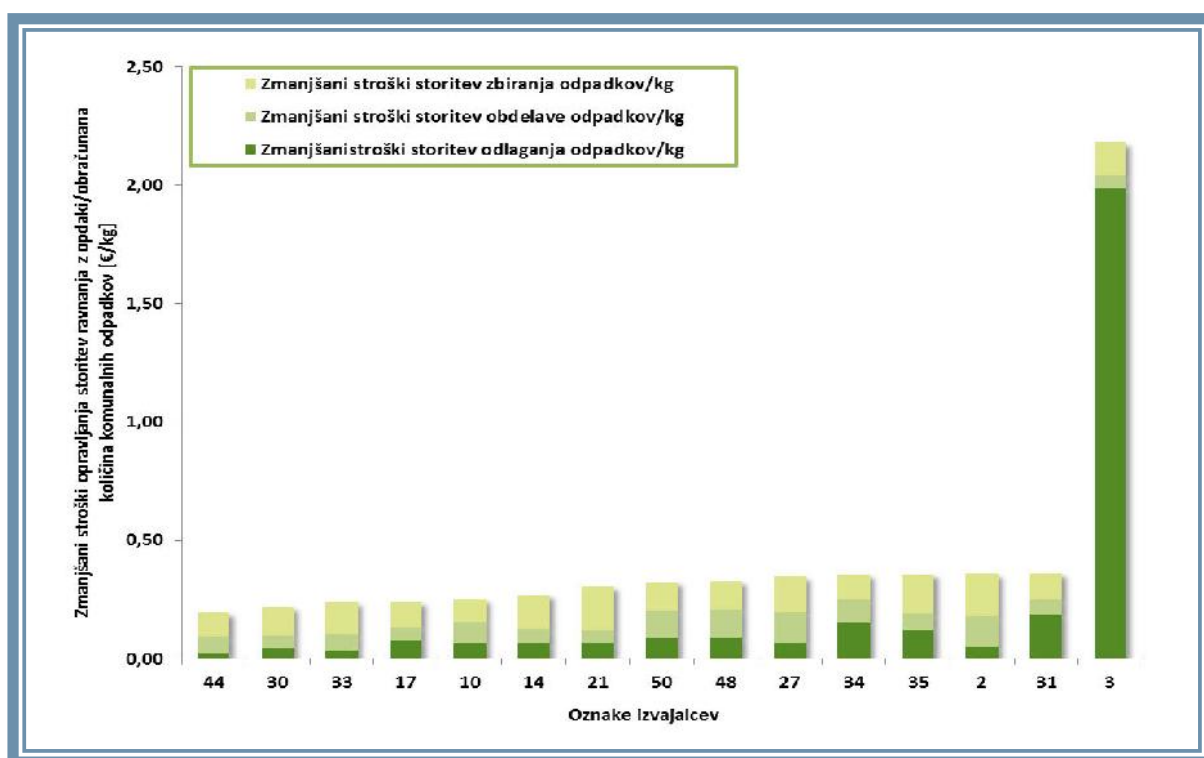


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 80

Stroški opravljanja storitev ravnanja s komunalnimi odpadki, po javnih službah



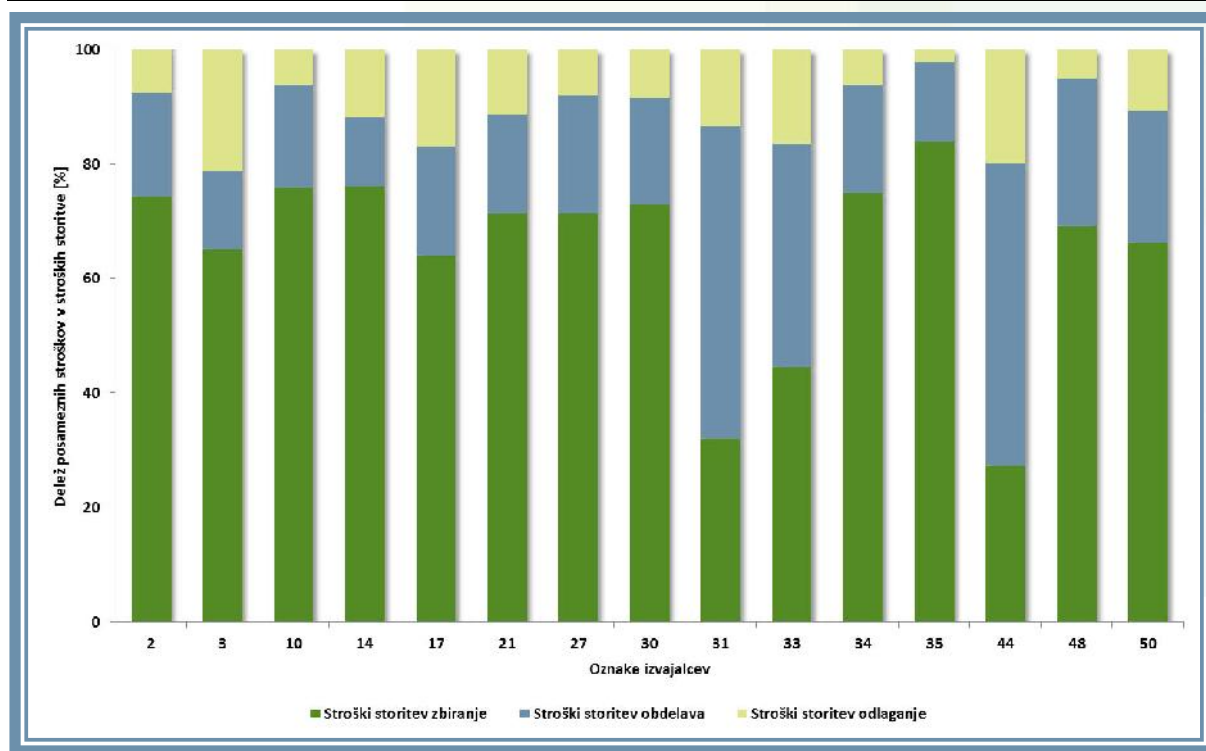
Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov v strukturi vseh stroškov storitev ravnanja z odpadki predstavljajo v povprečju 64,7 %, njihov delež se giblje od 27,4 do 84,0 %. Povprečen delež stroškov storitev obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov znaša 24,3 % in se giblje od 11,9 do 54,6 %. Stroški storitev odlaganja komunalnih odpadkov v povprečju predstavljajo 11,0 % vseh stroškov storitev ravnanja z odpadki in se pri analiziranih izvajalcih gibljejo od 2,3 do 21,1 %.

GRAF 81

Struktura stroškov opravljanja storitev ravnanja s komunalnimi odpadki



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

SKUPNI STROŠKI IZVAJANJA JAVNIH SLUŽB RAVNANJA S KOMUNALNIMI ODPADKI

Zaradi različnih metodoloških pristopov evidentiranja stroškov izvajanja posamezne javne službe smo analizirali tudi skupne stroške vseh treh javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki.

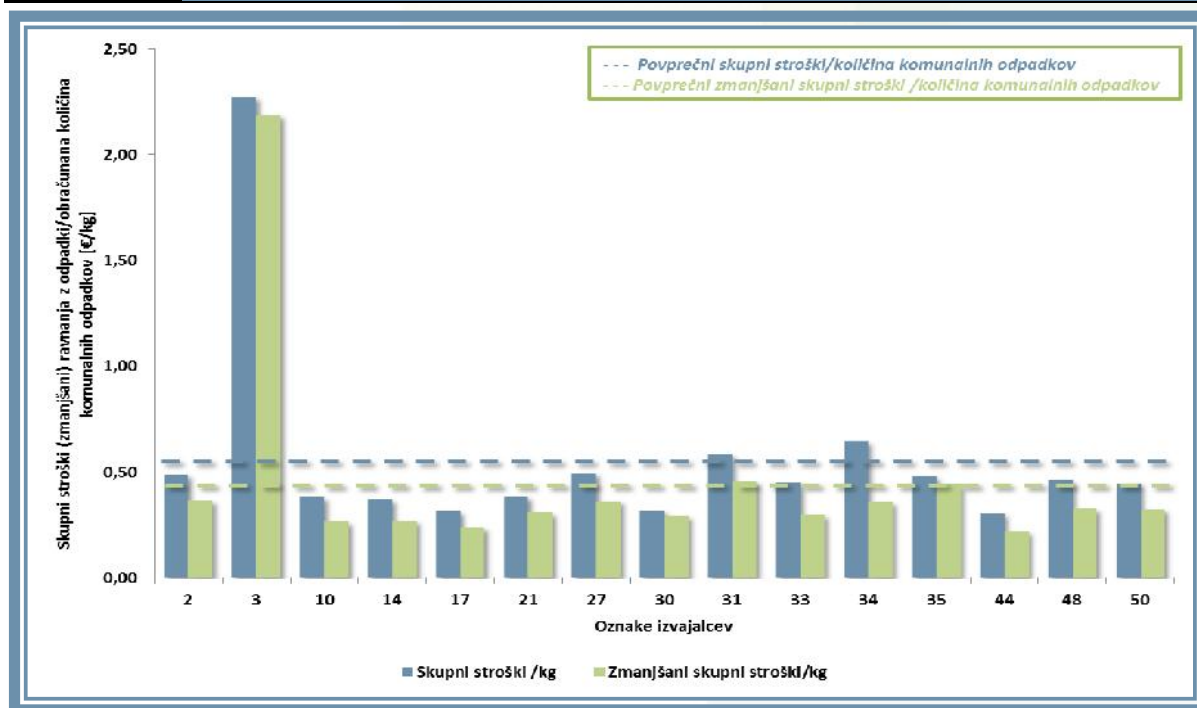
Skupni stroški izvajanja javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki se gibljejo od 0,3068 do 2,2731 EUR/kg, povprečno 0,5626 EUR/kg. Povprečni skupni stroški zmanjšani za posebne storitve znašajo 0,4499 EUR/kg.

V nadaljevanju so prikazani zmanjšani skupni stroški ravnanja z odpadki ločeno za stroške javne infrastrukture in opravljanja storitev za posamezno javno službo ter njihovi strukturni deleži v skupnih stroških ravnanja s komunalnimi odpadki. Zaradi različnih metodoloških pristopov pri evidentiranju stroškov izvajanja posamezne javne službe skupni stroški

ravnanja s komunalnimi odpadki omogočajo realnejši pregled dejanskih stroškov ravnanja s komunalnimi odpadki in zagotavljajo dodatne informacije pri presoji stroškov in načina izvajanja javnih služb.

GRAF 82

Skupni stroški ravnanja s komunalnimi odpadki

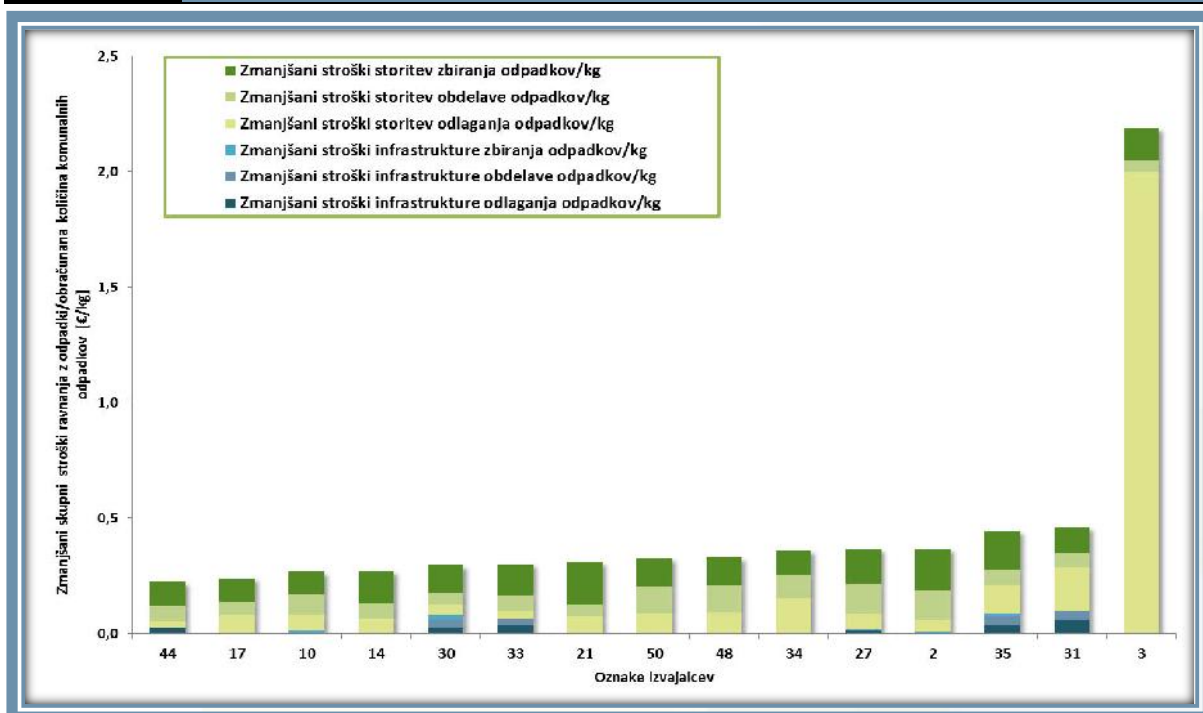


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 83

Skupni stroški ravnanja s komunalnimi odpadki, po javnih službah

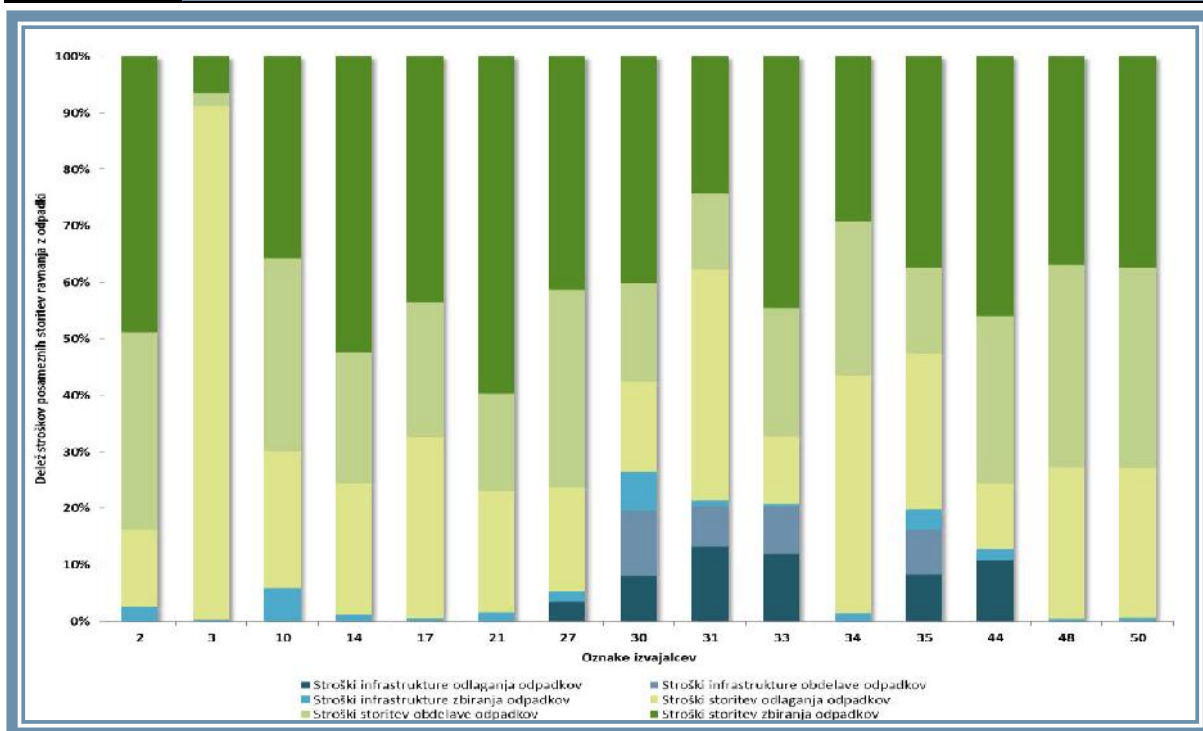


Opomba: Zaradi dvoletnega obračunskega obdobja so za izvajalca z oznako 31 navedeni povprečni predračunski stroški za leti 2016 in 2017.

Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

GRAF 84

Struktura skupnih stroškov ravnanja s komunalnimi odpadki



Vir: Primerjalna analiza ravnanja s komunalnimi odpadki za leto 2016, Inštitut za javne službe, 2018.

Primerjalna analiza stroškov izvajanja posamezne javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki je pokazala, da izvajalci različno evidentirajo stroške. Razlike izhajajo predvsem iz različnega načina evidentiranja stroškov ravnanja z biološko razgradljivimi odpadki in stroškov infrastrukture ter opravljanja storitev obdelave in odlaganja komunalnih odpadkov v primeru, če storitve izvajajo podizvajalci.

Različni metodološki pristopi omejujejo primerljivost obračunskih cen posameznih storitev, zato so za izvajalce, ki izvajajo vse tri javne službe, primerjalno prikazani tudi skupni stroški ravnanja s komunalnimi odpadki, ločeno za stroške infrastrukture in opravljanja storitev. Primerjava je informativne narave z namenom zagotoviti večjo preglednost dejanskih stroškov ravnanja s komunalnimi odpadki.

ZAKLJUČNE UGOTOVITVE



ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja se na posameznih oskrbovalnih območjih izvajajo pod zelo različnimi pogoji. Poleg naravnih pogojev na izvajanje vplivajo tudi številne tehnično-tehnološke značilnosti povsem lokalnega značaja, kar vpliva na lastno ceno storitev. Pri presoji učinkovitosti je zato ključno poznavanje in upoštevanje pogojev izvajanja oskrbe javne storitve, ki jih določajo značilnosti prostorske urejenosti oskrbovalnih sistemov v upravljanju posameznega izvajalca.

V primerjalno analizo izvajanja javne službe zbiranja komunalnih odpadkov v letu 2016 je vključeno 44 izvajalcev, ki zagotavljajo javno službo v 157 občinah ter oskrbujejo 72,4 % vseh prebivalcev in pri tem zberejo 76,8 % vseh komunalnih odpadkov v Sloveniji. Analizirani izvajalci skupaj s podizvajalci izvajajo javni službi obdelave določenih vrst komunalnih odpadkov in odlaganja odpadkov za 163 občin, kar predstavlja 76,9 % vseh slovenskih občin. Izvajalci so na odlagališča, ki jih upravljajo, odložili 35,5 %, z upoštevanjem odpadkov, odloženih na odlagališča podizvajalcev pa 50,0 % vseh odloženih odpadkov v Sloveniji. Povzamemo lahko, da gre za reprezentativen vzorec, na podlagi katerega lahko predpostavimo, da so splošni rezultati primerjalne analize reprezentativni za celotno področje ravnanja s komunalnimi odpadki v Sloveniji.

Stroški izvajanja javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki so pomembno odvisni od prostorske urejenosti oskrbovalnega območja, predvsem količine zbranih, obdelanih in odloženih odpadkov ter značilnosti in stroškovne zahtevnosti javne infrastrukture, ki jo upravlja posamezni izvajalec. Primerjalna analiza stroškov izvajanja javne službe je bila zato najprej izvedena na podlagi ključnega kriterija, t. j. obračunske količine odpadkov. Analiza je izvedena ločeno za stroške javne infrastrukture in stroške opravljanja javne službe, podana je primerjava skupnih stroškov izvajanja javne službe. Primerjalno so prikazani tudi skupni stroški izvajanja vseh treh javnih služb ravnanja s komunalnimi odpadki.

Obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev zbiranja komunalnih odpadkov se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,0201 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0057 EUR/kg. Zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture zbiranja komunalnih odpadkov je znašala 0,0056 EUR/kg.

Obračunska cena opravljanja storitev zbiranja komunalni odpadkov brez bioloških odpadkov se je pri analiziranih izvajalcih gibala od 0,0946 do 0,2136 EUR/kg in v povprečju znašala 0,1530 EUR/kg. Obračunska cena zmanjšana za posebne storitve je v povprečju znašala 0,1372 EUR/kg. Obračunska cena storitev zbiranja bioloških odpadkov se je gibala od 0,0104 do 0,3531 EUR/kg in v povprečju znašala 0,1580 EUR/kg, povprečna zmanjšana obračunska cena storitev pa 0,1527 EUR/kg. Skupni stroški opravljanja storitev zbiranja komunalnih odpadkov so se gibal od 0,1135 do 0,2167 EUR/kg in v povprečju znašali 0,1560 EUR/kg. Povprečna zmanjšana obračunska cena storitev zbiranja vseh komunalnih odpadkov je znašala 0,1419 €/kg.

Obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev obdelave komunalnih odpadkov se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,0357 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0072 EUR/kg. Zmanjšana obračunska cena javne infrastrukture obdelave komunalnih odpadkov je prav tako znašala 0,0072 EUR/kg. Obračunska cena opravljanja storitev obdelave komunalnih odpadkov se je gibala od 0,0509 do 0,1453 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0887 EUR/kg. Zmanjšana obračunska cena opravljanja storitev je v povprečju znašala 0,0822 EUR/kg.

Obračunska cena javne infrastrukture analiziranih izvajalcev odlaganja komunalnih odpadkov se je v letu 2016 gibala od 0,0000 do 0,2006 EUR/kg in v povprečju znašala 0,0260 EUR/kg, zmanjšana za posebne storitve pa 0,0213 EUR/kg. Obračunska cena storitev odlaganja komunalnih odpadkov se je gibala od 0,0255 do 1,9970 EUR/kg in v povprečju znašala 0,2174 EUR/kg, zmanjšana pa 0,1997 EUR/kg.

Razvrstitev analiziranih izvajalcev v skupine omogoča presojo obračunskih cen ob upoštevanju primerljivih pogojev izvajanja dejavnosti. Za posamezno skupino izvajalcev je izračunana primerjalna vrednost, ki jo predstavlja tehtano povprečje skupine. Za izvajalce, ki so razvrščeni izven tolerančnega območja in od povprečne vrednosti primerljive skupine odstopajo več kot $\pm 20\%$, je pri pojasnjevanju odstopanja treba upoštevati dosežene vrednosti pojasnjevalnih kazalnikov.

Velja poudariti, da na stroške izvajanja javne službe poleg obračunske količine odpadkov vplivajo tudi drugi dejavniki, ki jih je treba upoštevati pri presoji stroškovne upravičenosti, saj lahko prav tako pomembno vplivajo na stroške. Poleg tega v letu 2016 veliko izvajalcev javne službe ni razpolagalo z ustrezno infrastrukturo za obdelavo in odlaganje komunalnih odpadkov in so storitve navedenih dveh javnih služb delno ali v celoti zagotavljali s pogodbenimi podizvajalci, kar pomembno vpliva na stroške.

V primerjalni analizi so podrobneje analizirani dejavniki prostorske urejenosti ravnanja z odpadki, kakovost in zanesljivost oskrbe ter trajnostna naravnost in učinkovitost izvajanja javne službe. Širok nabor analiziranih pojasnjevalnih kriterijev omogoča opredeliti dejavnike, ki pojasnjujejo razloge za pozicioniranje posameznega izvajalca nad ali pod povprečje primerljive skupine izvajalcev glede na ključni kriterij. Na koncu analize pojasnjevalnih kriterijev je podan tudi povzetek analize ter pojasnilo vpliva posameznega parametra na stroške ravnanja z odpadki. S tem je občinam zagotovljena strokovna podlaga za presojo stroškovne upravičenosti ravnanja z odpadki ob upoštevanju pogojev in okoliščin izvajanja javne službe na oskrbovalnem območju posameznega izvajalca.

Poleg tega izvedene primerjalne analize za leta 2013, 2014, 2015 in 2016 kljub začetnim omejitvam zaradi postopnega uveljavljanja enotno oblikovanih cen že omogočajo ustrezno časovno primerjavo posameznih tehničnih in ekonomskih parametrov izvajanja ravnanja z odpadki. Treba je poudariti, da primerjalna analiza ni enkraten, temveč sistematičen in kontinuiran proces. Z vsako izvedbo je dosežena večja metodološka usklajenost in primerljivost podatkov ter s tem možnost za poglobitev analize na procesno raven.

Na koncu lahko ugotovimo, da se uporaba primerjalne analize v postopku oblikovanja in potrjevanja cen storitev občinskih gospodarskih javnih služb vse bolj uveljavlja. V praksi



pogosta politika določanja cen na podlagi primerjave prodajnih cen v sosednjih občinah, ne glede na to, ali so pogoji izvajanja in standard storitev primerljivi, se umika strokovni presoji upravičenih stroškov na podlagi primerjalnih pogojev izvajanja in odgovornemu določanju cen. Odločitve glede cen komunalnih storitev imajo dolgoročne, včasih tudi nepopravljive posledice. Bistvo regulacije je namreč določiti ceno, ki krije upravičene stroške izvajanja storitev in zagotavlja kakovostne komunalne storitve ter trajnostno poslovanje izvajalcev javnih služb.

Primerjalna analiza je sistematičen in kontinuiran proces in z vsako izvedbo bo dosežena večja usklajenost in primerljivost podatkov ter s tem možnost za poglobitev analize na procesno raven. S tem bo izvajalcem zagotovljena podpora za izboljšanje izvajanja javnih služb, občinam pa, da na strokovnih osnovah presojajo pogoje poslovanja in upravičenost cen javnih storitev ter vodijo odgovorno cenovno politiko komunalnih storitev.