

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**PROBLEMI DOLOČANJA PRODAJNIH CEN V KOMUNALNEM
PODJETJU (PRIMER PODJETJA ZA OSKRBO S PITNO VODO)**

Ljubljana, december 2009

Sergej Danč

IZJAVA

Študent Sergej Danč izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Slavke Kavčič, in dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 22. decembra

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNI SEKTOR	7
1.1 Opredelitev javnega sektorja	7
1.2 Zgodovinski, jezikovni in pravni pregled uporabe pojma »javna služba«	9
2 CENE V JAVNEM SEKTORJU	13
2.1 Oblikovanje cen v javnem sektorju	13
2.2 Oblike in načini nadzora cen	14
2.3 Posledica nadzora cen.....	19
2.4 Dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje cen javnih podjetij.....	21
3 DOLOČANJE CEN V KOMUNALNIH DEJAVNOSTIH	24
3.1 Teoretične osnove in stanje v Sloveniji.....	24
3.1.1 Kronološki pregled stanja določanja cen v Sloveniji	26
3.1.2 Predlog ekonomske regulacije GJS varstva okolja v Sloveniji	28
3.2 Predstavitev novega pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja in priporočilo Ministrstva za finance občinam	33
3.2.1 Predstavitev Pravilnika	33
3.2.2 Priporočilo Ministrstva za finance občinam glede prihodnje ureditve razmerij.....	40
4 PROBLEMATIKA SPLOŠNIH STROŠKOV V JAVNIH PODJETJIH	41
4.1 Splošno o stroških v javnih podjetjih	41
4.2 Vzpostavljanje stroškovnih mest	42
4.3 Razporejanje izvirnih stroškov in stroškov lastnih polproizvodov po stroškovnih mestih	44
4.4 Obravnavanje stroškov v kalkulaciji cene komunalnih storitev	47
5 AMORTIZACIJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKTOV	47

5.1	Pojem amortizacije	49
5.2	Amortizacija osnovnih sredstev v upravljanju	50
5.3	Infrastrukturni objekti	52
6	PRIMER OBLIKOVANJA PRODAJNIH CEN V KOMUNALNEM PODJETJU	58
6.1	Predstavitev podjetja Mariborski vodovod	58
6.2	Obstoječi način organiziranosti stroškovnega računovodstva in oblikovanja prodajnih cen.....	60
6.3	Izračun prodajne cene po novem Pravilniku	66
7	PROBLEMI, KI SE BODO POJAVILI ZARADI UKINITVE SREDSTEV V UPRAVLJANJU IN PRI APLIKACIJI NOVEGA PRAVILNIKA V PRAKSO..	69
7.1	Na splošno o problematiki.....	69
7.2	Praktičen primer, kako lahko različne podlage za razdelitev stroškov vplivajo na lastno ceno vode v posamezni občini	73
7.3	Tarifni sistemi in diferenciacija cen	76
8	BENCHMARKING KOT SREDSTVO PRIMERJAVE UČINKOVITOSTI KOMUNALNIH PODJETIJ MED SEBOJ.....	79
8.1	Na splošno o benchmarkingu	79
8.2	Pilotni projekt benchmarkinga na področju oskrbe s pitno vodo v Sloveniji	80
8.3	Rezultati in priporočila projekta.....	82
	SKLEP.....	84
	LITERATURA IN VIRI.....	85
	PRILOGA	

UVOD

Za obravnavano temo sem se odločil, ker delam v javnem podjetju in se s to problematiko srečujem vsakodnevno. V času nastajanja magistrske naloge je prišlo v zakonodaji na obravnavanem področju do pomembnejših sprememb. Z začetkom meseca avgusta je vlada RS ukinila Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev, ki je bila verjetno glavni razlog, da so prodajne cene komunalnih storitev gospodarskih javnih služb v preteklosti močno zaostajale za stroškovnimi. V mesecu avgustu (Ur.l. RS, št. 63/1993) je Ministrstvo za okolje in prostor izdalo »popravljen oziroma modificiran« Pravidnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (pravilnik je dopolnitev pravilnika, izdanega v letu 2008 (Ur.l. RS, št. 79/2008)), ki prinaša pomembne spremembe v načinu obračunavanja cen teh storitev uporabnikom.

Breme in odgovornost za cene na ta način prevzemajo neposredno občine same. Možnost, da se uveljavijo polne lastne cene je sedaj realnost, če ne že obveza, ki jo v slovenski prostor s prilagajanjem Mednarodnim standardom računovodskega poročanja prevzemajo slovenski računovodski standardi (pri obravnavanem področju se to nanaša predvsem na ukinitve »Sredstev v upravljanju«) in evropska direktiva o vodah (načelo »povzročitelj plača«, ki ga je v slovenski prostor uvedel že Zakon o varstvu okolja, ki pa se zaradi nadzorovanih cen ni uveljavilo).

Glede na to da so bile cene v preteklosti zadrževane vse od osamosvojitve in da bo ob trenutni gospodarski krizi v prihodnjem letu prišlo še do lokalnih volitev, bo čas pokazal, kako bodo spremembe v zakonodaji vplivale na prodajne cene gospodarskih javnih služb in poslovanje komunalnih podjetij.

Problematika magistrskega dela

Država zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb preko javnega sektorja, ki se ukvarja s preskrbo javnih dobrin¹.

Za obstoj javnega sektorja obstajata dva razloga:

- nepopolnost trga in
- neučinkovitost vlade.

Vzroki za to so (Kavčič, 1993, str. 109):

- nekonkurenčne tržne strukture,
- nepopolnosti trga glede produktov,
- alokacijske funkcije vlade,

¹ Za javne dobrine je značilno, da poraba posameznika ne zmanjšuje možnosti porabe drugih, da trošijo to blago oz. storitev (Tajnikar 1992, 364). To lastnost imenujemo načelo nerivalitete. Načelo nerivalitete lahko ponazorimo s primerom spremljanja televizijskega programa. Posameznik, ki spremlja televizijski program, s tem ne posega v gledanje tega programa drugih.

- eksternalije,
- stabilizacijske funkcije vlade,
- regulativne funkcije vlade.

Javni sektor je zelo pomemben del narodnega gospodarstva. Sestavljajo ga:

- upravna telesa (država, občine, upravne enote ipd.),
- parafiskalne institucije,
- javna podjetja.

Javna podjetja lahko razdelimo v dve skupini. Prva skupina so podjetja v pretežni javni ali državni lasti, ki morajo poleg ekonomskih v določeni meri izpolnjevati tudi družbenopolitične cilje, saj njihova ponudba zajema javne dobrine. V to skupino spadajo železnice, pošta, komunalna podjetja idr. V drugo skupino javnih podjetij uvrščamo podjetja, kjer je država ali občina delni ali 100 % lastnik, njihova ponudba pa ne zajema nujno javnih dobrin (npr. Mobitel).

Po Zakonu o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS, št. 32/1993) so javne službe zbir dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v interesu Republike Slovenije oziroma lokalne skupnosti zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in če jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pri tem je poglavitni cilj javnih služb opravljanje dejavnosti in šele nato sledi morebitno ustvarjanje presežkov.

Javne službe, tukaj mislim predvsem na vodooskrbo, se izvajajo v razmerah naravnih monopolov, zato je smiselno da država na nek način ohrani nadzor nad cenami in ponudbo teh storitev. Tukaj se pojavi tudi vprašanje, kako uporabnikom zaračunavati storitev, kaj naj bo fiksen in kaj variabilen del storitve, ter kako določiti prodajno ceno, ki se naj čim bolj približa lastni ceni. Dodaten problem se pojavi, ko javno podjetje svojo dejavnost izvaja v več lokalnih skupnostih (v nadaljevanju občinah) in imajo te občine zaradi lokacijske delitve premoženja, ki se je izvedla po osamosvojitvi, različne pogoje obratovanja, kakor tudi različne cene, ki se sprejemajo na občinski ravni, in so v veliki meri plod političnih odločitev. V Sloveniji je situacijo dodatno oteževalo še dejstvo, da za sprejetje spremembe cene komunalnih storitev ni zadostoval zgolj sklep posamezne občine, ki je po zakonodaji odgovorna za izvajanje komunalnih storitev na svojem območju, vendar so nad cenami komunalnih storitev v skladu z Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev – ta je imela v skladu z 8. členom Zakona o kontroli cen (Ur.l. RS, št. 51/2006) čas veljavnosti eno leto in se je vsako leto sprejemala na novo – bdeli še Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za gospodarstvo (ki se je pred spremembo posamezne cene posvetovalo še z Uradom za makroekonomske zadeve in Ministrstvom za finance) in Vlada Republike Slovenije. Po novem bi naj pozitivno strokovno mnenje izdalo samo Ministrstvo za okolje in prostor.

Da lahko komunalno podjetje določi lastno ceno v posamezni občini, mora imeti podrobno razdelan sistem stroškovnega računovodstva. Pri določanju sodil in kriterijev za razdelitev posameznih stroškov gre za sodelovanje med tehničnimi sektorji in računovodstvom. Ti kriteriji morajo biti tudi letno potrjeni s strani nadzornih organov posameznega podjetja. Komunalna podjetja potrebujejo za kvalitetno izvajanje svoje dejavnosti določene kapacitete, ki pa v primeru, da gre samo za izvajanje gospodarske javne službe (v nadaljevanju GJS), niso polno izkoriščene. Iz tega razloga je smiselno, da za zapolnitev teh kapacitet izvajajo tudi stranske dejavnosti, ki zmanjšujejo stroške na glavni dejavnosti (GJS). Tudi za te aktivnosti mora izvajalec GJS imeti razdelana sodila in kriterije, kako razdeljevati stroške na glavno in stransko dejavnost. To zahteva tako SRS 35 kot tudi od leta 2007 Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti v nadaljevanju ZPFOLERD (Ur.l. RS, št. 5/2007), ki pa zaradi svoje zapletenosti še ni v izvajanju.

V javnih podjetjih se pojavi tudi problem učinkovitosti in kako jo meriti. V Sloveniji so komunalna podjetja zelo različna, od takšnih, ki se ukvarjajo samo z vodooskrbo, samo s kanalizacijo, z obojim, ali pa imajo zraven še druge dejavnosti, odvisno od primera do primera. Če želimo taka podjetja med seboj primerjati, moramo vzpostaviti sistem kazalnikov, s katerimi določeni podatki med seboj postanejo primerljivi.

Javno podjetje ugotavlja po posameznih dejavnostih prispevek za kritje, kosmati dobiček ali izgubo, na ravni celotnega podjetja pa dobiček ali izgubo. Dobitek ali izguba na ravni celotnega podjetja se razdeli na del, ki izhaja iz opravljanja GJS, in del, ki izhaja iz opravljanja drugih dejavnosti, če je to gospodarno oziroma če to zahteva država ali občina. V primeru izgube podjetje v poslovnem poročilu izkaže in pojasni izgubo, ki je nastala zaradi razlike med največjo prodajno ceno proizvodov oziroma storitev GJS, ki jo je določila država ali občina, in njihovo stroškovno ceno. Javna podjetja pa, poleg običajnega IPI, na ravni podjetja in po posameznih dejavnostih pripravljajo tudi IPI po občinah, v kateri opravljajo svojo dejavnost. V SRS 35 to sicer ni nikjer predpisano. Razlog za njihovo izdelavo je v tem, da z nastankom novih občin lahko eno javno podjetje izvaja dejavnosti na področju več občin, ki so postale lastnice infrastrukture za izvajanje GJS, imajo pa tudi pristojnost potrjevanja cen izvajanja GJS. S tem pa je prišlo do diferenciacije cen izvajanja GJS v posameznih občinah, zaradi česar se je pojavila zahteva po izdelovanju IPI po občinah (Jereb 2002b, str. 264).

Posebnost, ki jo opredeljuje SRS 35 v točki 35.26., je, da javno podjetje organizira, če je to gospodarno ali če to zahteva država ali občina, za vsako posamezno dejavnost poslovno-izidno mesto. Znotraj poslovno-izidnega mesta je potrebno določiti stroškovne nosilce. Nanje se na podlagi izračuna razporejajo stroški. Vemo pa, da vseh stroškov ni mogoče neposredno obračunavati po stroškovnih nosilcih. Zato podjetja najprej ugotovijo, katere stroške lahko neposredno prenašajo na stroškovne nosilce in katere posredno, s pomočjo ključev. Pri razporejanju posrednih stroškov na stroškovne nosilce uporablja javno podjetje

vedno, kadar ustvarja več vrst proizvodov ali storitev, kalkulacijo z dodatki in sestavlja razdelilnike stroškov. Iz njih mora biti razvidna povezanost med posrednimi stroški in podlago, izbrano za njihovo razporejanje na stroškovne nosilce (Duhovnik 2002, str. 44). Javna podjetja s pomočjo ključev povprečno razporedijo več kot 20 odstotkov vseh stroškov in odhodkov. Uporabljeni ključi se med seboj precej razlikujejo, saj ni enotne metodologije za uporabo ključev. Precej podjetij uporablja najrazličnejše sestavljene ključe, ki velikokrat dajejo le občutek pravične delitve posrednih stroškov, nekatera podjetja pa uporabljajo ključe na podlagi ocen obsega dejavnosti, ki pa so lahko bolj ali manj objektivni oziroma omogočajo prikrojevanje poslovnih izidov glede na želje sestavljavcev (Jereb 2002a, str. 41). Od velikosti javnega podjetja oziroma števila dejavnosti in občin, za katere podjetje opravlja dejavnost, je odvisno tudi število stroškovnih mest, nanje pa močno vpliva tudi odločitev vodstva javnega podjetja glede ravni, na kateri skuša zasledovati nastanek stroškov. Tako lahko imajo podjetja vzpostavljena stroškovna mesta v okviru osnovne, stranske in pomožne dejavnosti. V vsaki od teh lahko imajo še splošna stroškovna mesta, kot so uprava, finančno-računovodski sektor, tehnično razvojni sektor in druge. Vsa podjetja pa večinoma oblikujejo stroškovno mesto uprave za spremljanje posrednih stroškov, ki nastajajo na ravni podjetja in jih ni mogoče neposredno povezovati s posamezno dejavnostjo podjetja. Smisel obvladovanja stroškov po stroškovnih mestih ni samo spremljanje stroškov, ki nastajajo, ampak tudi njihovo predvidevanje. Zato morajo biti stroški po stroškovnih mestih čim bolj predvidljivi.

SRS 35 je od javnih podjetij zahteval precejšnje preoblikovanje stroškovnega računovodstva. Največ problemov podjetjem povzročajo ključi za razporejanje posrednih stroškov. Ker ima vsako podjetje lasten proizvodni proces, je težko oblikovati veljavno pravilo, kaj je lahko podlaga za razporejanje posrednih stroškov na stroškovne nosilce. Določen problem pri ločevanju stalnih in spremenljivih stroškov nastaja zaradi težav pri ugotavljanju, katere stroške razvrstiti v posamezno vrsto. V javnih podjetjih so namreč nekateri stroški GJS stalni, nad določenim obsegom dejavnosti pa se spreminjajo (na primer amortizacija). Izvajalci različno razmejujejo stroške, zato jim regulator ne more natančno predpisati njihove delitve na stalne in spremenljive, lahko pa od njih zahteva, da jih delijo po segmentih izvajanja dejavnosti. Pristojno ministrstvo razmišlja o ukinitvi amortizacije kot stroška pri izvajanju javnih služb. Ker je amortizacija pomemben vir za financiranje obnov infrastrukture, je takšno razmišljanje nerazumno, saj država oziroma občine ne bodo sposobne financirati vseh obnov infrastrukture same, ob tem pa še vlagati v nove investicije za oskrbo na območjih, ki so še brez infrastrukture. Poskus rešitve podaja Ministrstvo za okolje in prostor z novim Pravilnikom o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur.l. RS, št. 79/2008), ki predvideva ločeno obračunavanje vodarine na variabilni (obratovalni stroški) in fiksni del (omrežnina), ki bi naj pokrival stroške amortizacije. Kakšna bo izvedba tega pravilnika in kakšne bodo cene v prihodnje, je po ukinitvi Uredbe težko napovedati. Potrebno je pa poudariti, da je že prejšnji pravilnik predvidel pokrivanje stroškov.

Končni namen spremljanja stroškov v organizaciji je ugotoviti, koliko stane ustvarjeni proizvod ali opravljena storitev. V javnem zavodu pa je stvar glede določitve cene nekoliko drugačna. Le-ta (v delu javne službe) ni določena na ekonomski osnovi. Če bi temu bilo tako in bi določene dejavnosti bile prepuščene zakonitostim trga, potem se dokaj verjetno kmalu ne bi več odvijale oziroma bi zamrle. To je pravzaprav tudi bistvo funkcije javne službe, torej da država zagotavlja možnosti, da se določene dejavnosti, ki so družbenega pomena in v javnem interesu, opravljajo. Tako ugotavljanje lastne cene proizvoda ali storitve na področju javnih služb nima enakega pomena, kot na področju neke gospodarske dejavnosti, ki se odvija izključno na trgu (Hočevar, 2004, str. 9).

Namen in cilj magistrskega dela

Osnovna hipoteza magistrskega dela je, da je merjenje in primerjava učinkovitosti komunalnih podjetij, kljub njihovi raznolikosti, z ustreznimi metodami možna. Izračunavanje lastnih cen komunalnih storitev je zaradi delitve regijskih komunalnih sistemov po lokacijskem načelu težavna, sistem oblikovanja po novem Pravilniku o oblikovanju cen komunalnih storitev pa bolj pravičen za posamezne skupine uporabnikov v smislu ekonomije obsega, ker so bolj strnjeni komunalni sistemi v urbanih naseljih stroškovno bolj učinkoviti od tistih na periferiji.

Namen magistrskega dela je poglobiti znanje o kalkulacijah in stroških v javnih podjetjih ter s proučevanjem različnih metod oblikovanja prodajnih in izračunavanja lastnih cen prikazati, kako različni izračuni učinkujejo na prodajne oziroma lastne cene v posameznih lokalnih skupnostih, v kolikor en izvajalec (Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.) oskrbuje več lokalnih skupnosti, ki imajo različne cene, kakor tudi pogoje, v katerih se izvaja javna služba oskrbe s pitno vodo.

Glavni cilj je predstaviti problematiko oblikovanja cen komunalnih storitev in prikazati različne pristope k oblikovanju prodajne oziroma izračunavanju lastne cene.

Cilji, ki sem jih v magistrskem delu zasledoval, so naslednji:

- predstavitev in namen delovanja javnih služb,
- predstavitev teoretičnih zasnov delovanja naravnega monopola,
- predstavitev teoretičnih konceptov oblikovanja cen komunalnih storitev in njihove regulacije,
- predstavitev teoretičnih izhodišč in različnih metod razvrščanja stroškov s praktičnim primerom razdelitve stroškov, na primeru podjetja Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.,
- predstavitev vpliva stroška amortizacije infrastrukture na poslovanje komunalnih podjetij,
- primerjava različnih pristopov pri oblikovanju prodajnih cen komunalnih storitev po starem in novem Pravilniku o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih GJS

varstva okolja, s praktičnim primerom vodooskrbe v dveh različnih občinah, ki jih oskrbuje Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.,

- prikazati, kako vpliva nov Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja na cene za posamezne skupine uporabnikov,
- predstavitev projekta benchmarking kot enega od možnih načinov primerjave učinkovitosti komunalnih podjetij med sabo.

Metode dela

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabil več znanstvenoraziskovalnih metod, nekatere med njimi sem tudi kombiniral. Za teoretične opredelitve posameznih področij sem najprej proučil domačo in tujo strokovno literaturo ter razpoložljive vire s področij gospodarskih javnih služb, stroškovnega računovodstva in izdelave kalkulacij. Uporabil sem znanje, ki sem ga pridobil na dodiplomskem in podiplomskem študiju na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru in na Ekonomski fakulteti v Ljubljani, kakor tudi znanje, pridobljeno z lastnimi delovnimi izkušnjami. Uporabil sem tudi interne podatke podjetja, v katerem sem zaposlen.

Za preučevanje problematike sem uporabil metodo analize vsebine in metodo deskripcije, ki obsega zbiranje, sistematično urejanje in primerjavo obstoječih dognanj. Za povzemanje opazovanj, spoznanj, stališč in sklepov sem uporabil metodo kompilacije. V poglavjih o organiziranosti stroškovnega računovodstva v komunalnem podjetju in različnih konceptih zaračunavanja cen uporabnikom sem z metodama sinteze in analize prikazal, kako različne metode izdelave kalkulacij in obračunavanja storitev vplivajo na stroškovno in prodajno ceno vode.

V uvodu sem najprej povzel področje proučevanja, namen, cilje in strukturo magistrskega dela. Prvo poglavje zajema opredelitev, zgodovinski pregled in značilnosti javnih služb. V drugem poglavju je predstavljena problematika cen v javnem sektorju. V tretjem poglavju je predstavljeno določanje cen v komunalnih dejavnostih in nov Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in priporočilo Ministrstva za finance občinam. V četrtem poglavju je prikazana problematika splošnih stroškov v javnih podjetjih. Peto poglavje je namenjeno predstavitvi amortizacije infrastrukturnih objektov. V šestem poglavju je prikazan primer oblikovanja prodajnih cen v komunalnem podjetju. V sedmem poglavju so predstavljeni problemi, ki se bodo pojavili zaradi ukinitve sredstev v upravljanju in pri aplikaciji novega pravilnika v prakso. Osmo poglavje je namenjeno predstavitvi benchmarkinga kot sredstva primerjave učinkovitosti med komunalnimi podjetji.

1 JAVNI SEKTOR

1.1 Opredelitev javnega sektorja

Država zagotavlja zadovoljevanje javnih potreb preko javnega sektorja, ki se ukvarja s preskrbo javnih dobrin.

Za obstoj javnega sektorja obstajata dva razloga, in sicer nepopolnost trga in neučinkovitost vlade.

Vzroki za to so (Kavčič, 1993, str. 109):

- nekonkurenčne tržne strukture,
- nepopolnost trga glede produktov,
- alokacijske funkcije vlade,
- informacijska funkcija vlade,
- eksternalije,
- stabilizacijske funkcije vlade,
- distribucijske funkcije vlade,
- regulativne funkcije vlade.

Ključno je vprašanje, zakaj se javne službe sploh izvajajo. Vzroke za to lahko najdemo na področju politike, gospodarstva ali zgodovine. Če se vrnemo v obdobje po letu 1945, ko je prevladoval socialistični sistem, so mnoge vladne oblasti začele ustanavljati javna podjetja in zavode z namenom doseči čim hitrejši gospodarski, socialni ter kulturni razvoj. Poleg tega je prihajalo tudi do nacionalizacije – podržavljanja zasebnih podjetij, ki so se znašla v ekonomskih težavah. S tem je vlada ohranila delovna mesta oziroma preprečevala povečevanje brezposelnosti, krotila inflacijo s postavljanjem cen, razvijala domačo industrijo in jo hkrati zaščitila pred tujim kapitalom. Tako je na eni strani višala življenjski standard ljudi, na drugi pa večala primanjkljaj v državni blagajni, kar je posledično zahtevalo zadolževanje v tujini. Večje blagostanje je nudila z javnimi dobrinami, katerih cena je bila večinoma nižja od dejanskih stroškov proizvodnje. Drugi namen je bil preprečevanje monopolov in sprememb javnih prihodkov – uravnoteženje proračuna, oskrba z javnimi dobrinami in dobrinami za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb, varovanja naravnega bogastva, zagotavljanje ekonomskega razvoja in odpravljanje posledic v izbiri lokacij in tehnologij, pospeševanje ekonomskega razvoja z izgradnjo infrastrukturnih objektov itd. (Kavčič, 1993, str. 110).

Razlog, zakaj si pristojnosti opravljanja javnih služb lasti država, je treba poiskati v preteklosti. Nekdaj so za vzgojo, izobraževanje, zdravstvo in druge negospodarske ter gospodarske dejavnosti, ki so bile velikega družbenega pomena, skrbele cerkve in samostani ter zasebniki. Vendar se je kasneje izkazalo, da cilj zasebnikov, ki so delovali v teh dejavnostih, ni bil zadovoljitev družbenih potreb, ampak predvsem pridobivanje dobička, obenem pa so izkoriščali monopolni položaj, ki so ga imeli kot proizvajalci

splošnih družbenih dobrin. Zato se je morala v te dejavnosti vključiti država, da je uravnavala in omogočila zadovoljitev potreb svojih državljanov, s čimer se je začel prehod teh dejavnosti iz zasebne v javno sfero. Zastopanje splošnega interesa je prevzela država z neposredno vključitvijo v te dejavnosti ali pa z vzpostavitvijo širokih pristojnosti državne uprave nad organizacijami, ki so opravljale te dejavnosti. Vendar pa so se tudi pri državnem lastništvu nad organizacijami s področja družbenih dejavnosti pokazale slabosti, kar je sprožilo polemike in s tem napad na državo, ne le v Evropi, ampak tudi v drugih državah. Rezultat je bil zahteva po znižanju državnih izdatkov in po privatizaciji ali reprivatizaciji teh družbenih dejavnosti (Mlinar, 2002, str. 2).

Javne službe zagotavljajo dobrine v javnem interesu, ki so lahko proizvodi ali storitve, kadar tem dobrinam ni mogoče zadostiti v tržni proizvodnji, le-te pa so lahko čiste javne dobrine, pri katerih ni niti zaželena niti tehnično možna izključitev posameznika iz potrošnje, porabniki dobrin pri potrošnji med sabo ne konkurirajo in organizacija trga praktično ni možna, ter meritorne dobrine oziroma dobrine posebnega družbenega pomena. Gre torej za dobrine, za katere obstaja javni interes, čeprav so po svojih značilnostih take, da bi jih lahko zagotavljal tudi trg, vendar je pri njih značilno, da je potrebno zagotoviti posebno enakost pri oskrbi, ker bi v primeru, če bi odločitev prepustili posameznikom, bila njihova potrošnja manjša od družbeno zaželene. Njihova potrošnja povzroča pozitivne zunanje učinke in posameznik lahko uživa njihove koristi, ne glede na to, ali jih je plačal ali ne (Stanovnik, 1998, str. 133–134). Pri njihovi oskrbi prihaja do izraza paternalizem države, ki je pogojen predvsem z zunanjimi vplivi, ki jih njihova potrošnja prinaša (Kamnar, 1999, str. 8). V tem primeru namreč država odloča, kaj je dobro za njene državljane in jim zato predpiše vrsto in obseg javnih dobrin.

Javne službe se opravljajo z namenom zadovoljevanja potreb v javnem interesu. Tu ne gre le za želje in delne interese posameznih plasti družbe, ampak za preference celotnega prebivalstva. Javna služba naj bi obstajala v dobro celotne družbe ter tako v dobro vsakega posameznika znotraj te družbe (Rosen, 1999, str. 5). Država s svojimi institucijami – vlado ter nepridobitnimi organizacijami – družbi zagotavlja zaščito, socialno varnost, vzgojo in izobraževanje. Večina javnih dobrin in storitev je financiranih s prihodki, zbranimi z davki, prispevki ter drugimi javnimi dajatvami. Zato se v glavnem nudijo po ceni, ki ne zajema celotnih stroškov proizvodnje le-teh. To so dobrine, ki veljajo za netekmovalne v sami potrošnji (Rosen, 1999, str. 61).

Po slovenskem Zakonu o gospodarskih javnih službah (Ur.l. RS, št. 32/1993) so javne službe zbir dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v interesu Republike Slovenije oziroma lokalne skupnosti zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in če jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pri tem je poglavitni cilj javnih služb opravljanje dejavnosti in šele nato sledi morebitno ustvarjanje presežkov.

1.2 Zgodovinski, jezikovni in pravni pregled uporabe pojma »javna služba«

Pojem »javna služba« (*fr. Service public*) je sicer nastal konec 19. stoletja v praksi francoskega Državnega sveta (*Conseil d'Etat*), ki je javno službo označil kot »aktivnost uprave po načelih javnega prava« (Borkovič, 1997, str. 12). Vendar slednje ne pomeni, da so se javne službe začele razvijati šele v tem obdobju. Skozi čas, od antike do današnjih dni, zasledimo vrsto dejavnosti, ki jih je zaradi zagotavljanja širšega, splošnega interesa, z namenom zagotavljanja dobrin prebivalcem, izvajala družbena skupnost. Tako so na primer že Kitajci v antiki upravljali namakalne sisteme, kanale, varovali javna skladišča žita, Inki gradili ceste in zagotavljali dobavo vode, Rimljani upravljali gledališča in penzione. V srednjeveški Evropi so države na primer skrbele za obrambo, javni red in pravosodje; ceste, mostove, pristanišča in svetilnike; izsuševanje in namakanje kmetijskih zemljišč, zagotavljale socialno skrbstvo, zdravstvo, šolstvo itn. V 18. in 19. stoletju zasledimo razvoj novih dejavnosti, za katere so skrbele države, kot je na primer upravljanje s kanali, železnico, plinovodi, vodovodi in električnim omrežjem, ki so se sicer sprva izvajale v zasebni, kasneje pa v javni sferi (Brezovnik, 2008, str. 12).

V 18. stoletju sta se gradnja infrastrukture in izvajanje dejavnosti v splošnem interesu v pretežni meri zagotavljala s podeljevanjem koncesij zasebnim podjetjem, s čimer so se sicer ustvarili prvi monopoli, ki pa so jih države zaradi vse večje korupcije in nenadzorovanega izkoriščanja kmalu odpravile ter dejavnosti prenesle v izvajanje javnim oblastem. V 19. stoletju, ki je sledilo, so države, predvsem zaradi korupcije in visokih stroškov, star in neučinkovit zasebni sistem izvajanja dejavnosti v splošnem interesu skoraj v celoti nadomestile z novim, javnopravnim sistemom. K temu pa je pripomoglo ustanavljanje ožjih (samoupravnih) lokalnih skupnosti z demokratično izvoljenimi predstavniki, ki so prevzele infrastrukturo ter izvajanje dejavnosti v splošnem interesu v lastno režijo ter tako vzpostavile lasten javnopravni sistem z učinkovitim nadzorom nad izvajanjem dejavnosti. K uspešnemu razvoju lastnih javnopravnih lokalnih sistemov pa sta pripomogla možnost dodatnega zadolževanja lokalnih skupnosti in njihove investicije v javno infrastrukturo (Brezovnik, 2009, str. 12).

Od konca 19. stoletja je razvoj javnih služb potekal vzporedno z razvojem meščanske (buržoazne) države in bil tudi predmet zakonodaje. V prvi fazi razvoja buržoazne države, v njeni liberalistični eri, v kateri je imela država predvsem vlogo »nočnega čuvaja«, je bilo število dejavnosti, ki so se izvajale v splošnem interesu, zelo omejeno. To je bilo v skladu z zahtevami rastočega kapitalizma in razrednimi interesi meščanstva, ki se je osvobajal izpod absolutističnih režimov in kateremu je v tem času ustrezalo, da se je država čim manj vmešavala v ekonomske in družbene odnose. Država se je v tem času ukvarjala pretežno z obrambo pred zunanjimi sovražniki in ohranjanjem varnosti, reda in miru na njenem območju ter v sami skupnosti (Deguit, 1998, str. 48). Teoretiki tistega časa poudarjajo, da se z družbenim razvojem večja tudi število dejavnosti, ki so lahko predmet javne službe. Ker se z razvojem družbe večja tudi število vsakovrstnih potreb, ki se morajo zadovoljiti v

najkrajšem možnem času, je z družbenim razvojem vse pogostejša tudi intervencija države. Tako se v sodobni buržoazni državi nad vse več dejavnostmi vzpostavlja poseben pravni režim javne službe. Osnovni vzrok vse večjega števila dejavnosti javnih služb v buržoaznih državah je potrebno iskati v razvoju in zahtevah kapitalističnega načina proizvodnje. Meščanstvo kot vladajoči razred ni moglo zadovoljiti vseh potreb novo nastajajoče družbe brez intervencij države. Zaradi tega je država začela prevzemati nove in nove naloge, s katerimi je zagotovila nemoten kapitalistični način proizvodnje. Tako je država izobraževala kadre, ustanovljala šole in druge prosvetne ustanove, organizirala izvajanje poštinih, telefonskih in železniških storitev ter druge službe, ki so bile nujno potrebne za razvoj takratne meščanske družbe (Popovič, 1985, str. 68) .

K sami miselni tvorbi pojma javne službe je gotovo največ prinesla francoska pravna teorija, ki je vse svoje postulate zgradila na pojmu javne službe. Posebno mesto v francoski pravni teoriji pripada Leonu Duguitu. Slednji je bil pod vplivom tedanjih francoskih družbenih razmer, ko se je izredno razmahnila t.i. servisna funkcija države s pojavom javnih služb. V svojem znanem delu o preobrazbi javnega prava je državo razglasil za sistem, ki organizira in koordinira javne službe. V tistem času je, tako v teoriji kot tudi v praksi, dozorelo spoznanje, da država ni samo suverena oblast, ki s silo zapoveduje skupinam posameznikov, ampak mora silo uporabljati tudi za ustvarjanje in izvajanje javnih služb. Duguit je v svojem razmišljanju o pojmu javne službe po mnenju Krbeka (1932, str. 11) pretiral, saj je celotno državno delovanje poistovetil s pojmom javne službe in državo označil kot skup javnih služb. Duguitu je sledila vrsta teoretikov, ki so mu bili blizu po razmišljanju. Waline (1996, str. 1061) je tako na primer trdil, da je javna služba vsaka služba, ki se izvaja pod vladavino javnega prava, medtem ko je na primer Jeze (1926, str. 36) razumel javno službo kot tehnični postopek, preko katerega se zadovoljujejo potrebe splošnega (javnega) interesa. Javna služba se tako karakterizira po javnem interesu oziroma, kot je trdil Rivero (1971, str. 397), je javna služba oblika upravnega delovanja, s katerim javni subjekti zagotavljajo zadovoljevanje potreb, ki so v javnem interesu. V francoski pravni teoriji ima pojem javne službe danes simboličen pomen: je temelj upravnopravne in državne ureditve nasploh. Kljub temu da francoska ustava iz leta 1958 napotuje na pojem javne službe in da ga zasledimo v francoski pozitivno pravni ureditvi, je vsebino pojma določila predvsem praksa; tako francoska pravna teorija pod pojmom javne službe razume »dejavnost, ki jo bodisi direktno bodisi indirektno zagotavlja javna oblast v splošnem interesu« (Dreusne, 2005, str. 52).

Institut javne službe je iz francoskega prava prevzela tudi nemška pravna teorija (*nem. Öffentliche Dienst*), vendar kljub nekaterim teoretičnim opredelitvam v nemški pravni ureditvi danes ne zasledimo enotnega pojma javne službe (Dreusne, 2005, str. 52). Nemškopravni teoriji pa je sledila avstrijska normativno pravna šola, ki si je pojem javne službe razlagala najširše. Njena razlaga sloni na ideji identičnosti države in prava. Izhajajoč iz slednjega je vsak izvrševalec prava javni organ in vsaka služba javnega organa javna služba (Krbek, 1932, str. 12). Danes ima pojem javne službe v avstrijski pravni

teoriji (podobno kot v Italiji, Španiji in na Portugalskem, kjer je pojem javne službe predmet ustavne ureditve, ter v Belgiji, Luxemburgu in Grčiji) pravni pomen (Dreusne, 2005, str. 52).

Pojem javne službe (angl. *public utility*, tudi *public service*) zasledimo v anglosaksonski upravnopravni teoriji in praksi. Podobno kot velja za evropske države, so bile z vse več intervencijami države v proizvodnjo (npr. v ZDA in Angliji) v porastu tudi javne službe. Zaradi tega se je anglosaksonska upravnopravna teorija posvetila tudi temu pojmu. Danes v državah z anglosaksonsko pravno ureditvijo pojma javne službe ne razumejo kot pravnega, temveč pretežno kot politični pojem. Zagotovo lahko trdimo, da je v teh državah opazna ideja o dejavnostih, ki jih na direkten ali indirekten način izvajajo javne oblasti v splošnem (javnem) interesu, vendar pa je razumevanje pojma javne službe pragmatično: pripoznavanje splošnega interesa terja posebno zakonodajno ureditev. Tako na primer v pravni ureditvi Velike Britanije ali Irske ne zasledimo enotne pravne definicije pojma javne službe, a vendar lahko v pravni ureditvi zasledimo vrsto predpisov, ki vzpostavljajo in regulirajo javne službe.

Po drugi svetovni vojni je bil pojem javne službe zaznaven tudi v jugoslovanskem pravu. Posebno široko je ta pojem uporabljal nekdanji jugoslovanski zakonodajalec po letu 1952, ko je niz dejavnosti proglasil za javno službo, vendar brez izrecnih kriterijev, po katerih bi lahko zaključili, v čem je njihov pravni režim. V tem obdobju je najširši pojem javne službe določil Zakon o javnih uslužbencih iz leta 1957, ki je pod pojmom javna služba smatral celokupno dejavnost ustanov in državnih organov.

Po letu 1963 je bil iz ustavnih zakonskih tekstov pojem javna služba izpuščen. Nadomestil ga je termin delovna organizacija, s katero se je označevala organizacijska oblika, ki je opravljala tako proizvodne kot tudi družbene dejavnosti.

V ustavi iz leta 1974 pa je bil uporabljen poseben pojem dejavnosti v posebnem družbenem interesu, ki je bil nov terminološki nadomestek za pojem javne službe. Ta novi termin pa je bil prevzet tudi v preostalo zakonodajo.

V novi slovenski pravni ureditvi pojem javne službe ni ustavna kategorija, je pa predmet zakonodaje, v kateri pa ni enotno opredeljen. Ob uvedbi javnih služb v slovenski pravni sistem v letu 1991 so bile le-te, v nasprotju s sedanjim individualnim pristopom, opredeljene na generalen način, saj jih je Zakon o zavodih uvedel na vseh področjih dotedanjih družbenih dejavnosti. Zakonu o zavodih pa je v letu 1993 sledil Zakon o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju ZGJS), ki sistematično ureja gospodarske javne službe in jih definira v funkcionalnem smislu, torej kot dejavnosti, s katerimi se zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo je v javnem interesu. Ta javni interes pa se v ZGJS kaže v tem, da gre za zadovoljevanje javnih potreb, če jih ni mogoče zagotavljati na trgu (ZGJS; 1. člen).

Uveljavitev Zakona o zavodih in ZGJS je pomenila preobrazbo dotedanje zasnove dejavnosti v družbenem interesu v zasnovo javnih služb. Ta zasnova pa je izhajala iz prepričanja, da je nujna uvedba posebnega vseobsežnega javnopravnega režima na vsa tista področja (gospodarskih in negospodarskih) dejavnosti, na katerih je zaradi odsotnosti tržnih zakonitosti pri proizvodnji ali (in) distribuciji proizvodov in storitev mogoče pričakovati različne negativne učinke, kot so na primer nedostopnost določenih storitev oziroma dobrin ali njihova nesprejemljiva cena. Zakonodajalec se je pri tem (zlasti pri ZGJS) zgledoval po francoski pravni ureditvi javnih služb, za katere je značilen obsežen in kompleksen sistem javnih služb (Pilančič, 1999, str. 923–924).

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo je Slovenija prevzela pravni red EU, ki pa enovitega pojma javna služba ne uporablja, pač pa v pravnem redu EU zasledimo zgolj termin »*services of general interest*«, ki dokazuje na predmet javne službe, to je izvajanje storitev v javnem interesu in ga prvič zasledimo v Commission Communication on Services of General Interest in Europe (Ur.l. C, št. 281/1996) in kasneje v Green Paper on Services of General Interest (COM (2003) 270 final, 21. 5. 2003) ter v White Paper on Services of General Interest (COM (2004) 374 final, 12. 5. 2004), ki so sicer politično zelo pomembni, vendar pravno nezavezujoči dokumenti. V praksi se je termin »*servicer of general interest*« pričel uporabljati na podlagi termina »*services of general economic interest*«, ki je v uporabi v primarnem skupnostnem pravu. Pomensko je širši od navedenega termina in zajema tako tržne (gospodarske) kot netržne (negospodarske) storitve, ki jih javne oblasti kvalificirajo kot tiste, ki se opravljajo v splošnem interesu in so podvržene posebnim obveznostim javne službe (angl. *Public service obligation*). Sam termin »*services of general interest*« je po besedah Evropske komisije kompleksen in spreminjajoč. Obsega širok krog, od energetske, poštnih, transportnih in telekomunikacijskih storitev do zdravstva, izobraževanja in socialnih služb. Ravno tako pa obsega različne dimenzije izvajanja, od evropskega, celo svetovnega do lokalnega okolja. Organizacija izvajanja teh dejavnosti pa je raznovrstna, kar je posledica kulturnih, zgodovinskih in geografskih raznolikosti ter tehnološke razvitosti posamezne države (Green Paper on Services of General Interest, 2004, str. 5).

V Green paper on Services of General Interest je Evropska komisija v uvodu poudarila, da so storitve v splošnem interesu (*servicces of general interest*) posebnega pomena za EU. Imajo posebno mesto med skupnimi vrednotami EU in so ključna prvina modela evropske družbe. Pomembno prispevajo k dvigu kvalitete življenja prebivalcev EU in preprečujejo socialno izključitev in izolacijo posameznih struktur prebivalcev. Glede na pomen, ki ga imajo v gospodarstvu ter njihovo pomembno vlogo pri proizvodnji dobrin in storitev, kakovost, razpoložljivost in dostopnost teh storitev, prispevajo k splošni konkurenčnosti evropskega gospodarstva in večji koheziji enotnega trga. Kot navaja Evropska komisija, je učinkovito in nediskriminatorno zagotavljanje storitev v integracijo v EU. Te storitve so steber t.i. evropskega državljanstva (angl. *europaean citizenship*) in tvorijo nekatere pravice, ki jih uživajo prebivalci EU. Ob navedenem je Evropska komisija še poudarila, da morajo

države članice zagotoviti učinkovito in kvalitetno izvajanje dejavnosti javnih služb na celotnem območju EU, da bi EU in njene članice dosegle uravnotežen in trajnosten razvoj z visoko stopnjo zaposlenosti in ekonomsko ter socialno kohezijo, torej temeljne cilje, zadane v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) (Brezovnik, 2008, str. 17–18).

Opredelitev pojma javne službe na ravni skupnosti ni enostavna, po mnenju nekaterih avtorjev je celo nemogoča, saj se razumevanje tega pojma razlikuje od države do države. Kljub temu pa lahko, ne glede na raznolikost razumevanja tega pojma, zasledimo nekatere elemente, ki so skupni vsem pravnim ureditvam držav članic Evropske unije in ki lahko bistveno pripomorejo k razumevanju pojma javne službe na ravni Evropske skupnosti. Pojem javne službe je sam po sebi vezan na koncept državne ureditve, ki pa je od države do države različna. Predvsem pa je odvisen od položaja, ki ga imajo javne službe v pravni ureditvi posamezne države.

2 CENE V JAVNEM SEKTORJU

2.1 Oblikovanje cen v javnem sektorju

Ekonomsko ravnanje oziroma obnašanje potrošnikov in podjetij je odvisno od številnih dejavnikov. Med njimi je prav gotovo zelo pomembna tudi cena blaga, po kateri ga želijo prodati ali kupiti (Vaitilingam 1994, str. 11).

Ekonomska pravila in načela so pri oblikovanju cen javnih dobrin bolj ali manj zastopljena oziroma imajo manjšo težo. Zelo pogosto jih izpodrivajo razni socialni in gospodarsko-politični cilji, ki imajo pri nosilcih odločitev večjo težo.

V razmerah nepopolne konkurence se cene običajno oblikujejo na višjih ravneh, kot bi se v razmerah popolne konkurence. V takih primerih je smiselno, da država posega v oblikovanje cen in s tem nadzira trge. Država ima na voljo več različnih možnosti, kako nadzorovati cene.

Komunalne dejavnosti se izvajajo v pogojih monopolov. Monopolistu naj ne bi bili dovoljeno, da določa svoje cene, delno tudi zaradi tradicionalnega strahu, da bi določil previsoko ceno in s tem ustvaril prevelik dobiček. Alokativna in stroškovna neučinkovitost sta dva od negativnih pojavov izvajanja služb v pogojih monopola (Zore, 2000, str. 9).

Stroškovna neučinkovitost lahko povzroči bistveno večjo gospodarsko škodo od alokativne. Alternativa monopolnemu določanju cen je določanje s strani lokalnih oblasti. To je v skladu z močno uveljavljenim demokratičnim načelom subsidiarnosti – da naj se odločitve sprejemajo čim bližje tistim, ki jih odločitve same zadevajo. S tega vidika je lokalna uprava najprimernejša za usklajevanje interesov uporabnikov in izvajalcev javnih služb (ne glede na lastninski značaj izvajalca). Poleg tega so ti subjekti najboljši poznavalci

lokalnih pogojev. V določenih primerih se sistem usklajevanja in odločanja o cenah iz različnih razlogov prinese na upravo ali inštitucije na državni ravni. Primer je administrativno zadrževanje rasti cen pri nas zaradi inflacijskih učinkov in zaradi nesposobnosti oblikovanja in nadziranja cen s strani občin, ali pa enotna tarifa za pitno vodo na Danskem, kjer je država predpisala enotno ceno za vso državo, s ciljem približati to dobrino vsem državljanom pod »enakimi« (cenovnimi) pogoji.

Značilno za javna podjetja je, da proizvajajo proizvode ali opravljajo storitve, katerih cena se ne more oblikovati na podlagi ponudbe in povpraševanja. To je razlog, da so odločujoči dejavniki pri oblikovanju njihovih prodajnih cen na eni strani stroški, ki nastajajo z opravljanjem teh dejavnosti, na drugi strani pa politika približati možnost uporabe proizvodov in storitev javnih gospodarskih služb neposrednim uporabnikom. V tem je iskati razloge, da se tudi v Evropski uniji oblikujejo enotna izhodišča, ki pri oblikovanju cen v gospodarskem javnem sektorju izhajajo iz stroškovnih principov. Vzporedno s tem se oblikujejo mehanizmi kontrole. Ob tradicionalno vpletenih subjektih v kontroli javnega sektorja in cen na tem področju se predvsem v zadnjem času, poleg nosilcev in odgovornih (država oziroma lokalna skupnost, izvajalec javne službe in potrošnik), pojavljajo še drugi subjekti. Ti drugi subjekti so neodvisne inštitucije, običajno na ekspertni ravni (Zore, 2000, str. 9–10).

2.2 Oblike in načini nadzora cen²

Obstajata dve obliki nadzora nad cenami. Prva uvaja v gibanje cen določen avtomatizem (**metoda avtomatizma**), ki določa, pod katerimi pogoji se sme spremeniti cena nekega blaga. Metoda avtomatizma se uporablja skoraj izključno za nadzorovanje rasti cen. Druga, **selektivna metoda** pa uveljavlja več preudarnosti, saj naj bi z njo poskušali odgovoriti na vprašanje o smiselnosti ravni določene cene oziroma o smiselnosti njene spremembe. Ta metoda naj bi vzpostavila povezavo med nadzorom nad cenami in konkurenco. Posega namreč na tiste trge, na katerih ni pričakovati, da bodo konkurenčni procesi oblikovali cene na smiselni, konkurenčni ravni (Tajnikar, 2006, str. 445).

Obe metodi lahko izvajamo na več načinov. Vsak tak način pomeni tudi določeno stopnjo strogosti pri nadziranju cen in s tem tudi stopnjo obvladovanja cen (Tajnikar, 2006, str. 446–450).

V teoriji poznamo več načinov nadzora nad cenami. Te so zamrznitev cen, določanje ali fiksiranje cen, plafoniranje ali maksimiranje cen, določanje sestave cen, specifikacija cen ter osnovna zastava ali poroštvo.

² Pretežni del poglavja je povzet po Tajnikarju 2006; citiranje drugih avtorjev je navedeno posebej

Zamrznitev cen

Je najstrožja oblika nadzora nad cenami. S tem ukrepom država določi, da je edina cena, po kateri se sme trgovati, tista, ki je veljala na trgu v določenem trenutku (v preteklosti, na dan zamrznitve itd.). Zamrzne lahko vse cene ali pa le nekatere. Zamrzne lahko cene proizvodov in storitev, lahko pa tudi odstotek trgovinske marže in vrednosti (Tajnikar, 2006, str. 446-450).

Določanje ali fiksiranje cen

Po strogosti nadzora nad cenami sledi zamrznitvi določanje (fiksiranje) cen. To je ukrep, ki je podoben zamrznitvi cen, le da tokrat zamrznjene cene niso na ravni cen, ki so veljale v trenutku zamrznitve, marveč ekonomska politika določi neke druge cene, ki so bolj ali manj drugačne od veljavnih cen. Ta način nadzora uporabljamo navadno za cene blaga ali storitev, ki jih je moč preprosto opredeliti (cene hrane, plina, elektrike, frizerskih storitev, transportnih storitev v notranjem prometu itd.).

Plafoniranje ali maksimiranje cen

Plafoniranje (maksimiranje) cen je ukrep, s katerim določimo najvišje cene, ki lahko obstajajo v kupoprodajnih odnosih. Ukrep je podoben zamrznitvi cen, dopušča pa nižje cene od zamrznjenih. Prav zato uporabljamo plafonirane cene tedaj, ko pričakujemo, da bo konkurenca lahko vsaj na nekaterih trgih cene znižala (na primer zaradi sezonskega spreminjanja povpraševanja) ali pa privedla do diskriminacije cen. Plafoniranje cen je lahko ukrep nadzora, ki zajame cene vseh vrst blaga, ali pa velja le za nekatere vrste. To je tudi tipični ukrep proti-monopolne politike.

Določanje sestave cen

Angleško se imenuje "*price framework*". Proizvajalci naj bi v tem primeru izračunavali svoje prodajne cene na podlagi vrste vnaprej določenih elementov, ki sicer tudi v normalnih razmerah sestavljajo cene blaga. Takšna izračunljiva sestava cen, ki vsebuje točno določene elemente, mora biti določena za vsako blago oziroma skupino blaga posebej. Pri tem vnaprej določeni elementi navadno ne pomenijo celotne sestave cene blaga. Z izborom elementov, ki jih proizvajalci smejo upoštevati pri izračunavanju cen, lahko ekonomska politika določa, kateri stroški se smejo izraziti v novih višjih cenah. Takšne, s sestavo določene cene lahko proizvajalci uresničujejo na trgu tudi brez vnaprejšnjega sporazuma z nadzornimi organi. Vendar mora imeti gospodarska politika možnost preveriti izračune proizvajalcev. Določevanje sestave cene omogoča, da proizvajalci v najkrajšem možnem času prilagodijo svoje cene spremembam cen nekaterih osnovnih proizvodov. Kateri so ti proizvodi, mora seveda predpisati gospodarska politika. Prav tako ta ukrep dopušča gospodarski politiki takšno ureditev, da se cene spreminjajo le zaradi sprememb različnih dohodkov, ki vstopajo v oblikovanje cen. Možno pa je urediti spreminjanje cen tudi tako, da ob spreminjanju dohodkov (na primer neto plač) ostanejo prodajne cene nespremenjene. Zaradi teh možnosti lahko gospodarska politika določa tudi

dohodke, ki se bodo ob zaviranju rasti splošne ravni cen, realno zmanjšali (če se na primer cene ne smejo spreminjati zaradi sprememb plač, se bodo le-te realno zmanjšale hkrati z rastjo splošne ravni cen).

Specifikacija cen

je različica določanja sestave cen. Na začetku takšnega nadzora nad cenami proizvajalci podrobno opredelijo ceno, in sicer glede na iste dejavnike, ki jih določi gospodarska politika. Takšna cena se potem lahko kadarkoli spremeni po obrazcu, ki upošteva vnaprej določene parametre.

Osnovna zastava ali poroštvo

pomeni, da se proizvajalcem dovoli, da spremenijo določene cene, če hkrati znižajo kakšne druge cene tako, da se njihovo povprečje ne spremeni. Takšno pravico lahko gospodarska politika prizna posameznemu proizvajalcu, skupini proizvajalcev, ki si med seboj konkurirajo, pa tudi skupini proizvajalcev iz različnih panog, ki so povezani v neko obliko kupoprodajnega odnosa.

Programska pogodba

je oblika nadzora nad cenami, ki vsaj delno že posega na področje splošne gospodarske politike. Ta pogodba je del družbenega plana in velja obenem z družbenim planom. Cen blaga ne določa neposredno. Programska pogodba natančno določa gibanje elementov dohodka, zlasti tistih, ki so izraz motiva za gospodarjenje, ki ga proizvajalci poskušajo dosežati z zviševanjem cen.

Nadzorovana svoboda

običajno imenujemo dobro znan ukrep politike cen, ki sicer dovoljuje svobodno oblikovanje cen, toda cene morajo ponudniki prijavljati organom politike cen. Ti morajo v določenem obdobju podati ugovor proti prijavljenim cenam, če želijo, da le-te ne obveljajo na trgu. Če v tem roku organi oblasti ugovora ne izdajo, cene na trgu obveljajo. Pri tem ponudnikom ni treba navesti razlogov za zvišanje cen, organi oblasti pa imajo pravico zahtevati od njih, da to storijo. To pravico organi uveljavljajo zlasti tedaj, ko so prijavljena zvišanja cen velika.

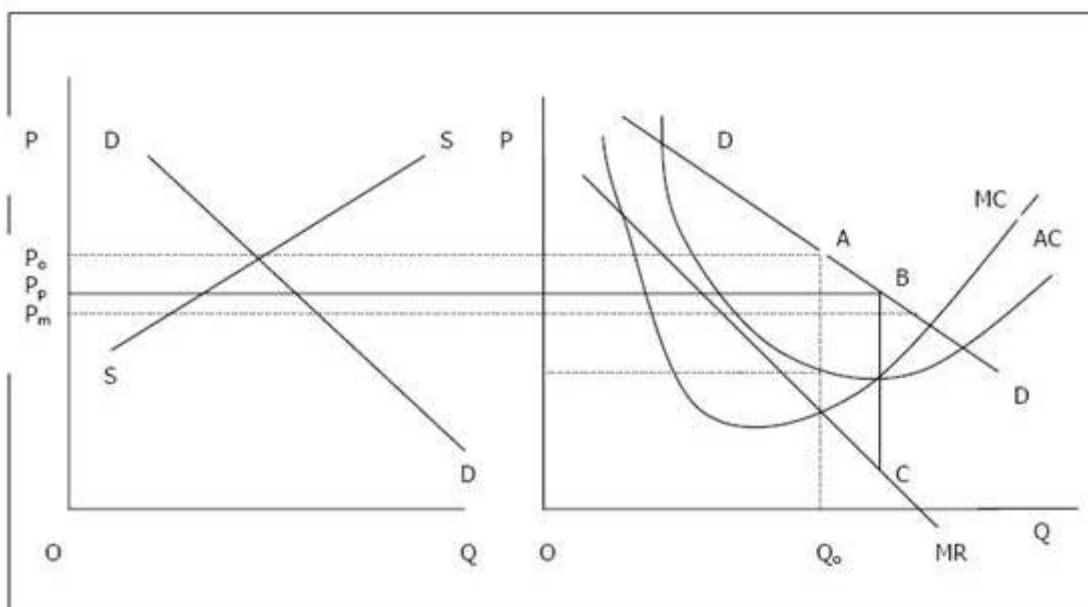
Informativna svoboda

je zadnji ukrep nadzora cen, ki je tudi najšibkejši; lahko ga imenujemo informativna svoboda. Ta ukrep je podoben ukrepu nadzorovana svoboda, vendar ne določa več roka za ugovor organov politike cen. Ponudniki morajo še vedno sporočiti cene tem organom, toda ti njihova sporočila obravnavajo le kot informacije o gibanju cen, nimajo pa več možnosti, da bi te cene zavrnili, pa tudi podrobnejših informacij o vzrokih za spremembe cen ne morejo zahtevati. Ta ukrep je preventivne narave in organom politike cen omogoči, da se lahko naglo odzovejo na morebitne pojave inflacijskih teženj v gospodarstvu.

Sloman (1994, str. 95–98) loči dve vrsti nadzora cen, in sicer maksimalne in minimalne cene. Maksimalne cene so postavljene pod ravnotežno ceno in skušajo preprečiti, da bi cene na trgu dosegle previsoke ravnotežne vrednosti. Glavni cilj maksimalnih cen je zaščita porabnikov. Običajno so maksimalne cene del kratkoročne, zelo redko pa tudi dolgoročne proti-monopolne politike. Tajnikar meni (2006, str. 437), da maksimalne cene povzročajo večji obseg povpraševanja od obsega ponudbe, vendar pa lahko tudi pri maksimalnih cenah monopolist doseže optimalni položaj, pri katerem so mejni stroški enaki mejnim dohodkom.

To je razvidno na Sliki 1

Slika 1: Maksimalne cene



- Simboli:
- D = krivulja povpraševanja
 - S = krivulja ponudbe
 - A = ravnoesje med ponudbo in povpraševanjem pri ceni P_o
 - B = optimalni položaj monopolista pri t.i. maksimalni ceni P_p
 - C = premik krivulje mejnega prihodka iz točke B v točko C pri količinah proizvodnje, večjih od količine, ki ustrezajo točki B
 - MR = krivulja mejnega prihodka
 - MC = krivulja mejnih stroškov
 - AC = krivulja povprečnih stroškov
 - Q_o = količina proizvodnje

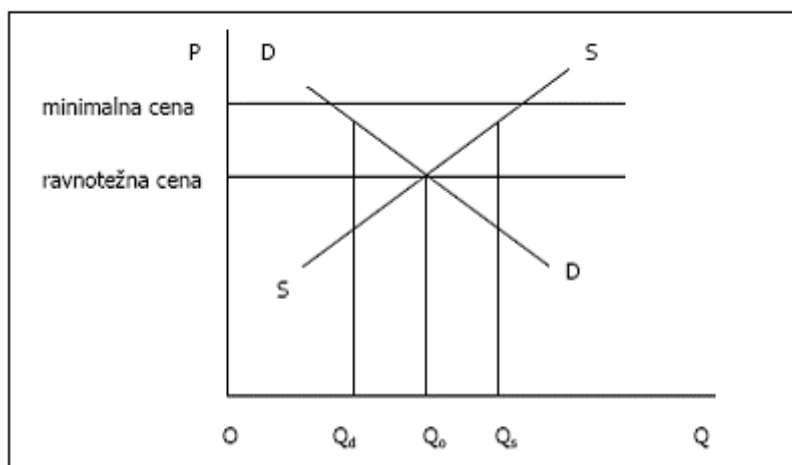
Vir: Tajnikar, Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen (2006, str. 438)

Če opazujemo ravnotežje posameznega monopolista z vidika tržnega ravnotežja, vidimo, da pri nadzorovani ceni (P_p) monopolista ni več uporabna krivulja povpraševanja nad točko B, saj ne more dosegati višjih cen od cene na ravni točke B. Maksimalna cena tako postane hkrati tudi krivulja povpraševanja, in sicer na območju P_pB . Pri količinah, večjih

od tiste, ki ustreza točki B, vnovič velja krivulja povpraševanja DD. Pri neskončni elastičnosti krivulje povpraševanja je mejni prihodek enak ceni. Pri količini proizvodnje, ki je večja od količine pri točki B, znova velja krivulja povpraševanja DD in na njej ustreza krivulja mejnega prihodka MR. Zato se pri količini, ki ustreza točki B, krivulja mejnega prihodka premakne iz točke B v točko C. Pri tej količini se sekajo mejni stroški in mejni prihodka, zato je optimalni obseg proizvodnje, pri katerem monopolist doseže maksimalni profit, dosežen pri količini, ki ustreza točki B. Ta količina ustreza količini povpraševanja, ki jo ponudnik daje na trg pri maksimalni ceni. Takšno stanje je ustvarjeno z maksimalnimi cenami, dokler so maksimalne cene nad presečiščem krivulje povpraševanja po blagu monopolista (DD) z njegovo krivuljo mejnih stroškov (MC) (P_m). Če pade cena pod to presečišče, se monopolist odloči za manjše količine blaga, kot je obseg povpraševanja pri teh cenah, tako da racionalno ravnanje monopolista ne more voditi do ravnotežja na trgu. Na trgu v takih primerih nastane primanjkljaj blaga, zato je smiselno nadzorovati cene z maksimalnimi cenami do ravni presečišča krivulje mejnih stroškov s krivuljo povpraševanja.

Država lahko, če želi zaščititi proizvajalce, določi tudi minimalno raven cene proizvoda – minimalna cena, ki je višja od ravnovesne (Strašek, Žižmond 1997, str. 165).

Slika 2: Minimalne cene



Simboli: P = cene
D = krivulja povpraševanja
S = krivulja ponudba
Q_d = količina proizvodnje pri nadravnotežni oz. minimalni ceni
Q₀ = količina proizvodnje pri ravnotežni ceni
Q_s = količina proizvodnje pri podravnotežni ceni

Vir: Tajnikar, Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen (2006, str. 432)

Dejanski učinek minimalnih cen je v veliki meri odvisen od elastičnosti povpraševanja. Ker je minimalna cena nadravnotežna cena, pri kateri proizvajalci prodajo manjši obseg blaga (Q_d) kot pri ravnotežni ceni (Q_0), je sprememba prihodka odvisna od elastičnosti povpraševanja. Minimalne cene povečajo prihodek samo v tistih primerih, ko je elastičnost povpraševanja manjša od ena na območju nadzorovanja cen. Sprememba prihodka ne pomeni nujno tudi istosmerne spremembe profita, ki je odvisen tudi od stroškov proizvajalca. Zaradi zmanjšanja obsega proizvodnje lahko namreč povprečni stroški narastejo toliko, da se celotni profit kljub povečanemu prihodku zmanjša. Samo v primeru ko elastičnost povpraševanja omogoča večji prirastek prihodka, kot je povečanje celotnih stroškov zaradi manjše proizvodnje, se celotni profit pri minimalnih cenah poveča.

2.3 Posledica nadzora cen

Po Tajnikarju lahko negativne posledice razvrstimo v dve osnovni skupini (Tajnikar, 2006, str. 456-458).

V prvo skupino sodijo pripombe o tem, da nadzorovanje cen prenaša odločitve o cenah s trga na državo oziroma od gospodarstvenikov k računovodjem in pravnikom.

Druga skupina pripomb pa govori o zmanjšanju konkurenčnih procesov. Ponudniki po eni strani poskušajo vnaprej uveljaviti stroške, ki naj bi nastali šele v času nadzorovanja cen, po drugi strani pa se s cenami prilagajajo so-konkurentom, kar povzroči tako imenovani cenovni paralelizem, ki vodi do maksimalne rasti cen, ki jo politika cen pač dovoljuje.

Že omenjenim posledicam nadzora nad cenami pa jih Tajnikar prišteva še nekaj, ki navajamo v nadaljevanju.

Neskladje med ponudbo in povpraševanjem

Zamrznitev cen (in tudi mezd) še ne odpravi neskladja med ponudbo in povpraševanjem. V krajšem obdobju strog nadzor nad cenami to neskladje ohranja, v daljšem pa ga lahko tudi zaostri. Cene, ki so nižje od ravnotežnih, namreč, kot je dobro znano, nespodbudno vplivajo na proizvodnjo in ohranjajo efektivno povpraševanje.

Ni v interesu niti kupcev niti prodajalcev

To, da z nadzorom nad cenami zavremo njihovo naraščanje, pogosto ni v interesu niti kupcev niti proizvajalcev. V inflacijskih razmerah so kupci pripravljene plačati višje cene, saj je to zanje še vedno boljše odločitev, kot če višjih cen ne sprejmejo in zato ostanejo brez blaga. Zaviranje rasti cen je zato za prodajalce nepriljubljen ukrep. Pa tudi v skladu z interesi kupcev ni, saj ti v razmerah pri zaviranju rasti cen lahko vse manj zadovoljujejo svoje povpraševanje.

Nastanek črnih trgov

Zaviranje rasti cen z nadzorom nad cenami povzroči nastanek tako imenovanih "črnih trgov". Nastanek "črnih trgov" kaže, da prodajalci lahko prodajajo po cenah, ki so višje od uradnih, in da obstajajo kupci, ki so zato, da bi dobili blago, pripravljeni plačati tudi take cene. V zgodovini nadzorovanja cen obstajajo primeri, da so (po dolgotrajnem nadzoru nad cenami) "črni trgi" postali edini trgi.

Oligopolni trgi so manj občutljivi na nadzor cen

Na oligopolnih trgih so cene razmeroma toge. Oligopolisti poskušajo doseči tako imenovano relativno stabilnost cen, saj jim oligopolna konkurenca (velika izenačitev ekonomske moči med ponudniki) onemogoča, da bi še naprej s cenami konkurirali na trgu. Cenovna konkurenca v takih razmerah enako prizadene tistega ponudnika, ki je z njo začel, kot tiste, proti katerim je bila usmerjena.

Posebno pozornost morajo nosilci ekonomske politike posvetiti cenam javnih dobrin. Med njimi so najpomembnejše cene elektrike, plina, nafte, poštnih in telekomunikacijskih storitev ter komunalnih storitev. Cene teh dobrin pomembno vplivajo na stroške tako gospodinjstev kot gospodarstva, so pa njihovi ponudniki tudi pomembni monopolisti.

Politika javnih cen se mora ravnati predvsem po naslednjih dveh načelih:

- prihodki ponudnikov javnih dobrin morajo pokrivati njihove stroške vsako leto posebej,
- s cenami se ne sme izvajati pretiranega razločevanja med kupci.

Neupoštevanje teh načel lahko privede do resnih posledic. Prenizke cene namreč onemogočajo investiranje po stopnji, ki ohranja ravnotežje teh dejavnosti z ostalim gospodarstvom, ali pa celo onemogočajo poravnanje stroškov tekočega poslovanja. Takšno stanje resno zavira ponudbo teh dobrin, hkrati pa nizke cene povečujejo obseg povpraševanja. Previsoko povpraševanje posledično zahteva nadaljnje investiranje, ki pa ga zaradi prenizkih cen ni mogoče realizirati.

Na drugi strani pa previsoke cene pretirano obremenjujejo gospodinjstva in gospodarstvo. Višje cene od ekonomskih so opravičljive le, če je proizvodnja določenih javnih dobrin v očitnem strukturnem zaostanku za ostalim gospodarstvom.

Praksa v nekaterih državah kaže, da lahko z nadzorom cen javnih dobrin v določenem času učinkovito vplivamo na gibanje splošne ravni cen. S tem lahko ponudnike javnih dobrin pripeljemo do izgub, toda dolgoročno takšna gibanja cen ne smejo preprečevati, da ti ponudniki ne bi dosegali prihodka, ki bi pokrival vsaj njihove stroške.

2.4 Dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje cen javnih podjetij

Na oblikovanje cen oziroma vodenje cenovne politike v javnih podjetjih vplivajo naslednji dejavniki (Ahmed 1982, str. 17):

- stopnja oziroma nivo avtonomnosti javnega podjetja,
- socialni in ekonomski dejavniki.

Podjetja v javnem sektorju imajo različne stopnje avtonomnosti. Stopnjo avtonomnosti delovanja in poslovanja javnih podjetij določajo naslednji parametri (Ahmed 1982, str. 21):

- družbeno-ekonomski sistem,
- normativna ureditev področja delovanja javnega sektorja,
- vpliv na gospodarstvo,
- stopnja in narava monopola,
- vpetost javnega podjetja v gospodarstvo,
- trendi razvoja ter zgledi razvitih držav.

Družbeno-ekonomski sistem

Tržno usmerjeni družbeno-ekonomski sistemi v svetu se med seboj bolj ali manj razlikujejo. Razlike izhajajo iz tradicije, sistema vrednot, geografske lege ipd. Zelo značilen je severnoameriški družbeno-ekonomski sistem, za katerega je značilna močna liberalno-tržna usmeritev, ki temelji na privatni iniciativi in privatni lastnini. Nekoliko bolj umirjen je zahodnoevropski sistem, ki je bolj tradicionalističen, razdrobljen in manj prodoren. Vzhodnoevropski sistem prevzema ureditev zahodne Evrope, vendar je še vedno prisoten pečat socialistične preteklosti, ki se kaže v neurejenosti določenih področij (obsežni procesi prestrukturiranja še niso zaključeni). Azijsko družbeno-ekonomski sistem je v bližnji preteklosti beležil izredno visoke stopnje rasti, zahvaljujoč svoji agresivni naravnosti in nizkim cenam delovne sile. Zelo pomemben je tudi japonski družbeno-ekonomski sistem, ki so ga so povzele azijske države, le da je zanj značilna večja stabilnost in precej višji stroški delovne sile.

Normativna ureditev področja delovanja javnega sektorja

Osnovne značilnosti normativne ureditve področja delovanja javnega sektorja izhajajo iz značilnosti družbeno-ekonomske ureditve. Agresivnejši in liberalnejši so v zadnjih letih že izvedli procese prestrukturiranja, tako da so nadzorovano privatizirali javni sektor tam, kjer je to bilo mogoče (npr. telekomunikacije).

Pogoj za prestrukturiranje je bila seveda ustrezna normativna ureditev, ki je omogočala privatizacijo, hkrati pa določila varnostne mehanizme za zagotovitev ustreznega obsega javnih dobrin. Varnostni mehanizmi so določili tudi usmeritve pri gibanjih cen in kvalitete javnih dobrin.

Pozitivne izkušnje takšne normativne ureditve so k ukrepanju vzpodbudile tudi nekatere manj prodorne družbeno-ekonomske sisteme, kot je npr. evropski. Evropski družbeno-ekonomski sistem v zadnjih letih prek Evropske unije izvaja obsežne procese liberalizacije in harmonizacije javnega sektorja. V okviru procesov liberalizacije poteka tudi privatizacija javnih sektorjev na področjih, kjer so lahko zagotovili sočasno izpolnjevanje javnih interesov in privatne iniciative.

Vpliv na gospodarstvo

Vpliv javnih dobrin na gospodarjenje je mnogoplasten in kompleksen. Kompleksnost vpliva na gospodarstvo in je velik izziv za državo, ki mora te vplive obvladovati in jih pravilno usmerjati. Od uspešnosti gospodarjenja države z javnimi dobrinami je odvisna tudi uspešnost gospodarstva. Država pri gospodarjenju z javnimi dobrinami razpolaga s celo vrsto instrumentov, ki tako ali drugače vplivajo na celotno gospodarstvo. Najpomembnejši instrumenti se nanašajo predvsem na cene, investicije in zaposlovanje, ki so osnovni elementi vsakega gospodarstva.

Stopnja in narava monopola

Stopnjo monopola lahko določimo na intervalu, ki se razteza od popolnega monopola do popolne konkurence. Oba ekstrema sta v praksi zelo redka, vselej pa so prisotni primeri, ki so bližje enemu ali drugemu ekstremu. Stopnja monopola je odvisna od različnih dejavnikov. Eden od njih je tudi narava monopola. Naravo monopola ločimo glede na ovire, ki onemogočajo vstop drugim ponudnikom. Ovire za vstop so naravne, tehnične in pravne. Tipični primer monopola, ki izhaja iz naravnih ovir, so na primer rudniki diamantov ali zlata. Vstop drugim ponudnikom je preprosto onemogočen zaradi pomanjkanja drugih možnosti virov monopolne dobrine.

Tehnične ovire so nastale skupaj s tehnologijo, ki jo uporablja monopolist. Ločimo dve vrsti tehničnih ovir. Prva vrsta ovir izhaja iz padajoče oblike mejnih stroškov določenega ponudnika v zelo velikem razponu obsega proizvodnje. Tak ponudnik lahko povečuje obseg proizvodnje in ponudbe, ne da bi naletel na oviro rastočih povprečnih stroškov, zato je sposoben izriniti vse konkurente, ki tega niso sposobni. Druga vrsta tehničnih ovir za vstop izvira iz določenega monopola nad posebnimi znanji in proizvodnimi tehnikami. To pomeni, da lahko podjetje, ki ta posebna znanja ima, proizvaja izdelke, ki jih druga podjetja ne morejo.

Pravne ovire za vstop so različne. Praviloma jih postavi država v obliki raznih zakonskih omejitev, z dodeljevanjem koncesij ipd. Na ta način si država pridobi nadzor nad monopolnim področjem. Država lahko zakonsko regulira monopol tudi z eksogenim določanjem cen in z obdavčenjem. Pravne ovire so značilne predvsem za javne dobrine.

Vpetost javnega podjetja v gospodarstvo

Javne dobrine se med seboj razlikujejo po vplivu na gospodarstvo oziroma po vpetosti v gospodarstvo. Prav gotovo je gospodarstvo mnogo manj občutljivo za razne spremembe v kulturi, šolstvu, znanosti (vsaj neposredno) kot pa na spremembe pri telekomunikacijah, elektrooskrbi, komunalni ipd. Pri slednjih je zelo pomembno, da se vse aktivnosti izvajajo v skladu z ekonomsko politiko, saj lahko pride v nasprotnem primeru do različnih motenj in negativnih učinkov.

Trendi razvoja in zglede razvitih držav

V današnjih časih globalizacije svetovnih trgov nobena država ni več neobčutljiva na vplive od zunaj, še posebej če so ti pozitivni. Zglede najboljših rešitev se vse hitreje aplicirajo pri posnemovalcih, saj je to eden od temeljnih pogojev preživetja. Enako velja tudi za področje javnega sektorja, ki se po zgledu najrazvitejših vse bolj liberalizira.

Socialni in ekonomski dejavniki pri oblikovanju cen v javnih podjetjih

Javne dobrine v veliki meri vplivajo tako na posameznika (socialni dejavniki) kot na gospodarstvo (ekonomski dejavniki). Zaradi tega poskuša država z različnimi ukrepi optimirati ponudbo javnih dobrin, tako da doseže maksimalno korist z narodnogospodarskega vidika. Optimum pa z narodnogospodarskega vidika ne pomeni vedno tudi optimuma za vse udeležence oziroma subjekte v narodnem gospodarstvu. Tako zelo pogosto prihaja do primerov, ko je zaradi prevladujočih interesov določene interesne skupine prikrajšana druga interesna skupina.

Pri javnih dobrinah se srečujemo z naslednjimi interesnimi skupinami (Nowotny, 1991, str. 34):

- potrošniki,
- podjetja,
- ponudniki javnih dobrin,
- država.

Primarni interes potrošnikov je nizka cena javnih dobrin. Spremembe cen javnih dobrin neposredno vplivajo na izdatke proračuna gospodinjstev, zato je povsem logično, da želijo z nizkimi cenami javnih dobrin doseči več razpoložljivega denarja za druge dobrine.

Interes podjetij je nizka cena javnih dobrin in ustrezen kakovostni nivo. Ustrezna kakovost je pri podjetjih bolj izražena kot pri gospodinjstvih. Cena in kakovost javnih dobrin imata neposreden vpliv na njihovo konkurenčnost, zato mora država zagotoviti ustrezne pogoje, ki bodo primerljivi z drugimi državami.

Ponudniki javnih dobrin težijo k maksimiranju svojih lastnih koristi, ki se kažejo skozi dobiček, zaščito monopola ipd. Njihov interes je torej nasproten interesom gospodarstva in potrošnikov, zato se praviloma nikoli ne uresničuje v popolni meri.

Država je z javnimi dobrinami povezana z različnimi, tudi nasprotujočimi interesi. Kot nosilec ekonomske politike mora zagotavljati ustrezno ponudbo in kakovost javnih dobrin, kar povzroča težnje po rasti cen. Hkrati je država navadno tudi lastnik javnih podjetij, zato ima interes, da ta podjetja poslujejo pozitivno. Na drugi strani pa so tukaj potrošniki, ki jih morajo ponudniki javnih dobrin še kako upoštevati, če želijo to funkcijo opravljati še naprej. Nivo ponudbe javnih dobrin je praviloma zrcalo moči naštetih interesnih skupin.

Dobičkonosnost javnih podjetij kot ponudnikov javnih dobrin je pogoj za ustrezen razvoj javnih dobrin. Razvoj javnih dobrin mora biti usklajen z razvojem družbeno-ekonomskega sistema. V primeru slabše razvitosti javnega sektorja bo posledično nazadoval celoten družbeno-ekonomski sistem, medtem ko višja stopnja razvitosti javnega sektorja pospeševalno deluje na celoten družbeno-ekonomski sistem. Instrument, preko katerega lahko država bistveno vpliva na razvoj javnih dobrin, je nedvomno cena le-teh. Preko cen javnih dobrin ponudniki prihajajo do sredstev, ki jih lahko vlagajo tudi v razvoj.

Cena je pogosto tako pomembna, da država sredstva za razvoj javnih dobrin zagotavlja tudi drugače, vendar to pomeni odmik od tržnih načel in se vedno redkeje uporablja.

V obsežnih procesih liberalizacije, ki smo jim priča v zadnjem času, poskušajo z ustrezno regulativno ureditvijo doseči uvajanje konkurence v javni sektor, umik vpliva države ter upoštevanje tržnih pravil ob sočasni zagotovitvi ustreznega obsega in kakovostne ravni javnih dobrin (Andrecs and Eschenbach, 1993, str. 16). To pomeni tudi večjo avtonomnost na področju cenovne politike, ki vse bolj ostaja bistveni element dobičkonosnosti javnih podjetij in vir sredstev za razvoj.

3 Določanje cen v komunalnih dejavnostih

3.1 Teoretične osnove in stanje v Sloveniji

V komunalnih dejavnostih poznamo sledeče metode določanja cen (Zore, 2000, str. 11):

- metoda COST-PLUS,
- metoda RPI-X,
- metoda referenčnih cen,
- metoda tehničnih koeficientov in standardiziranih stroškov.

Prednosti in slabosti, možne izpeljave in aplikacije

Prava cena je tista, ki pokriva osnovne stroške in omogoča zadostno dostopnost do kapitala. Enostavna rešitev je določiti ceno tako, da krije »upravičene« stroške izvajalca, ti stroški pa se povečajo za »neko« stopnjo donosa na vloženi kapital. To se imenuje metoda lastne cene s pribitkom (cost-plus method), ki se veliko uporablja v ZDA. Težave se pojavijo pri določitvi »upravičenih« stroškov in stopnje donosnosti. Pri določanju teh dveh

kategorij niso izključene subjektivne ocene in odločitve. Težko je namreč določiti ta dva parametra (Zore, 2000, str. 11–13).

Praviloma imajo izvajalci na razpolago več podatkov, so bolj motivirani in bolje opremljeni, da v postopku uveljavitve cen dosežejo svoje cilje na račun porabnikov. Posledica je, da so stroški (in cene) lahko tudi visoko nad konkurenčnim nivojem, saj izvajalci niso motivirani za zmanjševanje stroškov, nasprotno so zainteresirani za ohranjanje visokih stroškov. Zato niso motivirani, da z inovativnostjo, podjetniškimi, organizacijskimi in drugimi ukrepi znižajo stroške, saj se s tem niža tudi cena in njihov prihodek. Obstaja sicer več bolj ali manj izdelanih postopkov in modelov, ki pa samo osnovno metodo preoblikujejo v kombinacijo različnih metod, o čemer bo govora v nadaljevanju.

Ob teh spoznanjih so v Veliki Britaniji razvili metodo RPI-X. Po tej metodi se cene prilagajajo stopnji inflacije (RPI-Rate of Price Inflation, večkrat tudi Retail Price Index), zmanjšani za nek poljubni odstotek (X), ki odlikava povečano storilnost oziroma stopnjo napredka in razvoja. Ta metoda ima prednost v zniževanju stroškov, saj izvajalci zadržijo vse dobičke, ki rezultirajo v zmanjševanju stroškov. Ena od težav je določitev X. Obenem ta metoda ne upošteva zatečenega stanja oziroma štartnih cen, kar lahko pomeni priznavanje previsokih ali prenizkih cen. V obdobjih neposredno pred korekcijami X imajo izvajalci podobno, kot pri COST-PLUS metodi, motivacijo za ohranjanje visokih stroškov, s ciljem preprečiti znižanje cene. Za dosledno uporabo metode je potrebna obširna podatkovna baza o razmerah in stanju v posameznih podjetjih. Pri nas se je ta metoda uporabljala na nacionalnem nivoju z restrikcijo cenovne politike, X pa je bil določen v štirimesečnih periodah ob upoštevanju makroekonomskega nadzora inflacije.

Pri popolni zamrznitvi cen velja: $RPI=X$. V izvornem pomenu bi moral X biti merilo podjetniške uspešnosti. Določitev cen po tej metodi je dokaj enostavna. Vendar ustrezni RPI ne morejo izhajati iz splošnih makroekonomskih kazalcev, pač pa iz cen oziroma gibanja teh, s katerimi se soočajo podjetja. V skrajni obliki bi imelo vsako podjetje svoj lastni indeks utemeljen na svoji lastni nakupovalni košarici proizvodnih faktorjev. Poenostavljeno: indeks bi izhajal iz strukture stroškov in cen produkcijskih faktorjev.

Zaradi zahtev EU glede standardov oskrbe in podhranjenosti infrastrukture v Sloveniji je EBDR predlagala korigirano metodo z dodatkom K, to je metoda $RPI-X+K$. Ta metoda vpeljuje ločeno in neodvisno presojo kapitalskih vložkov K za vsak investicijski program ločeno.

Metoda referenčnih vrednosti oziroma cen temelji na primerjavi z ustreznim številom primerljivih oskrbovalnih sistemov (domačih ali tujih). Osnovna zamisel je v vnaprej izračunani ceni, ki krije celotne stroške. V nadaljnjem postopku se njena točnost preveri s cenami drugih sistemov. Podatke primerljivih sistemov se uporabi za določitev minimalnih stroškov zadevnega oskrbovalnega sistema z najboljšimi delovnimi metodami. Ob

zadostnem številu primerljivih oskrbovalnih sistemov, ki delujejo v enakih pogojih, bi bila ta metoda razmeroma preprosta. Vendar pa se v praksi vsak oskrbovalni sistem razlikuje po množici parametrov (številu oskrbljenega prebivalstva, naravnih danostih – npr. kvaliteti izvorne vode, gostotah odjema, pogojih za končno dispozicijo komunalnih odpadkov itd.). V idealnih razmerah bi se za določanje najboljših delovnih metod uporabljale ekonometrične tehnike.

Metoda tehničnih koeficientov in standardiziranih stroškov je vsebinsko podobna metodi referenčnih cen. Obe metodi uporabljata zunanje informacije o najboljših delovnih metodah za ocenjevanje. Vendar se metodi razlikujeta v načinu izvajanja. Po metodi tehničnih koeficientov in standardiziranih stroškov so najboljši postopki, cene produkcijskih koeficientov in metode dela enostavno predpisane. Ob tem se metoda lahko sprevrže v tog centralno planski sistem. (Ena od možnih aplikacij te metode za Slovenijo je bila izdelana že pred letom 1990).

3.1.1 Kronološki pregled stanja določanja cen v Sloveniji

Vse od osamosvojitve Slovenije do odpoklica Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (avgust 2009) so cene proizvodov in storitev sodile v sklop kontroliranih cen.

Skozi različna obdobja so bile cene omejevale na različne načine. Prvih šest let po osamosvojitvi (1991 do 1996), v času sorazmerno visoke inflacije, so se cene komunalnih storitev četrletno poviševale na osnovi predpisanih indeksnih stopenj, objavljenih v Ur. l. RS. Te stopnje so bile praviloma nižje od inflacije. Prodajne cene zato niso pokrivalе vseh stroškov. Običajno je bil to strošek amortizacije, ki je pri oskrbi z vodo predstavljal tudi do 50 % lastne cene.

Do uvedbe računovodskih standardov so za komunalna podjetja veljali enaki računovodski predpisi kot za ostala podjetja. Višina nepokrite amortizacije je pomenila izgubo, ki se je pokrivala z zmanjšanjem takratnega poslovnega sklada. Komunalna podjetja so imela infrastrukturo v svoji aktivi, vir zanjo je bil v poslovnem skladu ali dolgoročno najetih kreditih.

Potrebe po širitvi komunalnih sistemov so bile zelo velike, zato je precej občin v Sloveniji, ob omejevanih cenah komunalnih storitev, uvedlo še občinsko ekološko takso za izgradnjo in širitev komunalnih omrežij ter pokrivanje kreditnih obveznosti iz tega naslova. Zaradi večje preglednosti je vlada konec leta 1997 sprejela uredbo, na osnovi katere je za vse obstoječe občinske komunalne takse povišala ceno komunalnih storitev.

V letu 1995 je na osnovi spremenjene računovodske zakonodaje in zakona o javnih podjetjih vsa javna infrastruktura prešla v last občin. Do uvedbe računovodskega standarda 35 v letu 1997 je bilo v komunalnih podjetjih pri izdelavi računovodskih

izkazov precej zmede. Ti dve leti je večina podjetij vodila evidence občinske infrastrukture izvenbilančno in zanjo tudi ni obračunavala amortizacije. Nastalo razliko med obratovalnimi stroški in prodajno ceno so knjižili na tako imenovane rezervacije posamezne občine. Rezervacije so pomenile razpoložljiv vir občine za izgradnjo infrastrukture.

Po letu 1997 je bilo mogoče cene komunalnih storitev, ki so bile pod najstrožjim nadzorom (voda, kanalščina, odvoz in odlaganje odpadkov), povišati le na osnovi predhodnega soglasja Ministrstva za gospodarstvo. Za izdajo vloge za soglasje je bilo potrebno nove cene komunalnih storitev potrditi pred tem na občinskih svetih. Soglasja so se izdajala z večmesečnim zamikom, v času vstopa v EUR-območje, in še dve leti, po tem pa so bile te cene v celoti zamrznjene. Takšno omejevanje cen komunalnih storitev je privedlo do situacije, da prodajne cene v posameznih občinah niso pokrival niti vseh obratovalnih stroškov. V nekaterih občinah so zaradi tega pričeli ponovno uvajati občinske ekološke takse.

Ob sprostitvi cen in uveljavitvi Pravilnika o metodologiji oblikovanja cen obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja lahko pričakujemo v nekaterih občinah občutno povečanje cen komunalnih storitev.

Leta 1996 so z uvedbo računovodskega standarda 35 sredstva občinske infrastrukture ponovno prešla v aktivo poslovnih knjig komunalnih podjetij, vir zanjo pa so bile obveznosti za sredstva v upravljanju, ločeno za posamezno občino in vrsto infrastrukture. Za obračunano amortizacijo, ki ni bila pokrita s prodajno ceno storitve, so se zmanjšale obveznosti za sredstva v upravljanju (na osnovi predhodnega soglasja občin), tako s standardom 35 iz leta 1996 kot tudi leta 2002. Do dopolnitve in spremembe računovodskega standarda 35 v letu 2002 je bila v računovodskih izkazih prikazana samo tista amortizacija infrastrukture, ki je bila dejansko pokrita s prodajno ceno. S spremembo standarda 35 leta 2002 so računovodski izkazi vsebovali celotno obračunano amortizacijo infrastrukture, za del amortizacije, ki ni bila pokrita s prodajno ceno, pa so izkazali izredni prihodki (za del, ki je zmanjševal obveznosti za sredstva v upravljanju).

Eventualne obratovalne izgube (prodajna cena poleg amortizacije ni pokrivala niti vseh obratovalnih stroškov) so pokrivalo občine iz proračunov ali pa komunalna podjetja iz dobička tržnih dejavnosti. Z računovodskim standardom 35 se izgube zaradi prenizkih prodajnih cen niso prikazovale v računovodskih izkazih komunalnih podjetij, ampak so zmanjševale vrednost obveznosti za sredstva v upravljanju posamezne občine. Obračunana amortizacija infrastrukture, ki je bila pokrita s prodajno ceno storitve, se je v soglasju z občinami vlagala v obnovo in razvoj občinske infrastrukture. Računsko sodišče je nadziralo namen porabe teh sredstev glede na vrsto infrastrukture in občino. S prevzemom Mednarodnih računovodskih standardov je bilo ugotovljeno, da se obstoječe rešitve v standardu 35 (sredstva v upravljanju) ne skladajo z njimi.

Trenutna situacija je takšna, da bodo zaradi prenosa infrastrukture v knjige občin in omejenega subvencioniranja cene občine morale postopoma dvigniti cene na njihovo polno raven. V tem trenutku kaže, da se je država dejansko umaknila iz nadzorovanja cen komunalnih storitev. Navedeno nas lahko pripelje do situacije, da bodo cene ponekod lahko previsoke, drugod pa prenizke. Takšna ureditev sama po sebi nakazuje, da bi bilo nujno vzpostaviti nek neodvisen kontrolni organ, ki bi temeljil na stroki.

3.1.2 Predlog ekonomske regulacije GJS varstva okolja v Sloveniji³

Oblika in mehanizmi regulacije cen (metodologija regulacije)

Dve temeljni obliki regulacije cen, ki sta uveljavljeni v svetu, sta:

- regulacija stroški-plus (znana tudi kot regulacija stopnje donosa),
- regulacija z vgrajenimi vzpodbudami, ki imajo podlago v britanskem sistemu regulacije cen (RPI-X metoda).

V Evropi se RPI-X obrazec uporablja za regulacijo komunalnih podjetij za oskrbo z vodo v Veliki Britaniji. Poleg Velike Britanije uporablja ta model Italija, ki ga je vključila v osnovni zakon na področju voda "zakon Galli". Ta metodologija regulacije postaja prevladujoč model tudi za regulacijo telekomunikacij in elektrogospodarstva v večini držav Evropske unije. Slovenija je ta model uzakonila za regulacijo cen omrežij v elektrogospodarstvu. V Energetskem zakonu ga je poimenovala z izrazom "zamejene cene".

V Sloveniji je bila za regulacijo cen vode že doslej v veljavi neke vrste RPI metoda, to je dvigovanje cen na podlagi predvidene inflacije za tekoče leto ali dosežene inflacije v preteklosti, pogosto še zmanjšano za določen odstotek, da ne bi akcelerirala inflacije. Ker so podjetja imela različne startne osnove ob uvedbi limitiranja cen, poleg tega pa so v prošnjah za povečanje cen zamujala predpisane roke, pri čemer zaostanka niso mogla nadoknaditi za nazaj, so se izvajalci znašli v zelo neenakih pogojih opravljanja dejavnosti. Dodaten problem je predstavljalo tudi vračanje kreditov, ki so se v preteklosti najemali v precej drugačnih okoliščinah.

Osnovna izhodišča oblikovanja cen so dana v Zakonu o gospodarskih javnih službah. Zakon dopušča, da se cene oblikujejo diferencirano po skupinah uporabnikov, dovoljuje pa tudi subvencioniranje dejavnosti iz proračuna, še zlasti če uporabnik ni znan ali uporaba ni izmerljiva, ter plačevanje z boni. Infrastrukturni objekti se lahko financirajo s krediti, ki jih najame občina ali republika. Lokalna skupnost lahko za financiranje javnih služb predpiše tudi davek. Določbe Zakona o GJS so deloma neprilagojene osnovnim usmeritvam EU in sodnemu pristopu pri določanju cen lokalnih GJS. Glede diferenciacije cen velja poudariti,

³ Poglavlje, povzeto po Hrovatin, 2002, str. 120–128

da je le-ta upravičena samo tedaj, ko se stroški zagotavljanja javne službe razlikujejo med uporabniki.

Prav tako je potrebno subvencioniranje omejiti na minimum. V procesu prilaganja EU se je na področju cen osnovnih komunalnih storitev v Sloveniji poskušalo upoštevati principe, ki izhajajo iz različnih smernic o varstvu okolja in drugih predpisov EU. Ti principi so:

- polno kritje stroškov, tako tekočih stroškov poslovanja kot investicijskih,
- pokrivanje stroškov preko cen v skladu s principom uporabnik (oziroma onesnaževalec) plača,
- izvajanje javnih služb na nivoju predpisanih standardov,
- učinkovita raba naravnih virov,
- učinkovita izraba obstoječih zmogljivosti,
- zmanjševanje onesnaževanja.

Na podlagi 26. člena Zakona o varstvu okolja so bila sprejeta tri navodila za oblikovanje cen (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki in odlaganje), katerih namen je ukiniti inflacijsko povečevanje cen ter njihove spremembe vezati na stroške. V predlogih za povečanje cen se upošteva kalkulacija lastne in upravičene cene. Obrazec za izračun cene predvideva tudi vključitev stroškov investicij za doseganje upravičene ravni oskrbe. Sistem vezanja cen in njihovih sprememb na stroške je velik napredek v zakonskih določbah o oblikovanju cen. Sistem je v osnovi aplikacija RPI obrazca, ki že dopušča vključevanje faktorja K za potrebne investicije. Opozoriti pa je treba, da je za pritegnitev investorjev sedanja cenovna politika na področju osnovnih komunalnih storitev še vedno preveč kratkoročna (kratkoročne uredbe). Investitorji potrebujejo znane pogoje poslovanja za vnaprej, zato bi bilo potrebno zakonsko določiti uporabo RPI-X (oziroma RPI-X+K) obrazca in opredelit časovno obdobje (na primer 3–5 let), za katerega bi določili faktor X in K. To pomeni, da bi lahko podjetja sama avtomatično povečevala cene v skladu z inflacijo, zmanjšano za faktor X in povečano za faktor K. Slednji bi dopuščal povečanje cen nad inflacijo zaradi velikih investicijskih zahtev, pogojenih predvsem z zahtevami Evropske unije. S takšnim avtomatizmom bi prenehale zahteve po soglasju ob vsakokratni zahtevi za povečanje cen. S tem bi razbremenili regulatorne organe in zmanjšali nepotrebno administriranje.

Takoj po ustanovitvi Agencije za regulacijo GJS varstva okolja, ko gre samo za učenje strokovnih služb po sistemu učenje ob delu (learning by doing) in je zato potreben prehodni mehanizem, bi lahko uporabili samo obrazec RPI, s čimer bi zagotovili avtomatizem povečevanja cen skladno z inflacijo. Že sedanji sistem, predpisan z navodili, pa je bolj ambiciozen, ker predvideva preverjanje upravičenosti povečevanja posameznih elementov stroškov v prihodnje.

Da bi sedanji mehanizem oblikovanja cen, predpisan z navodili, uspešno deloval, bi bile potrebne naslednje dopolnitve:

- preverjanje začetnih referenčnih cen,
- **uporaba primerjalne konkurence (umetne konkurence – angl. *yardstick competition*) ali benchmarkinga pri določanju začetnih referenčnih cen (gre za primerjavo strukture in višine cen med komunalnimi podjetji),**
- uporaba primerjalne konkurence pri določanju dopustnega povečanja cen,
- določitev časovnega obdobja, v katerem se X ne spreminja (na primer 3 ali 5 let),
- vzpostavitev natančne metodologije oblikovanja cen, ki bi celovito zajela vse vrste komunalnih storitev,
- ustanovitev strokovnega organa za nadzor cen na ravni države (Agencija za GJS varstva okolja, v nadaljevanju Agencija).

Vsebina regulacije cen

Vsebina regulacije cen Agencije so začetne referenčne cene ob ustanovitvi Agencije in uvedbi postopka regulacije in način spreminjanja cen, ki naj upošteva inflacijo, tehnološki napredek, potrebna sredstva za izvedbo investicijskih načrtov, obnovo infrastrukture, potrebno racionalizacijo in reorganizacijo poslovanja za doseganje večje učinkovitosti itd.

Vsebina regulacije je celotna cena oziroma spreminjanje cene, ki se zaračunava za storitev (vključno z občinskimi taksami in morebitnimi drugimi lokalnimi prispevki). Takse, ki jih predpisuje država za določeno regulirano storitev, so izvzete iz regulacije cen, vendar se upoštevajo pri oceni ustrezne višine cen, če se prelivajo nazaj k podjetjem (na primer za izvedbo investicijskih načrtov). To pomeni, da je cena storitve nižja, če se na primer del takse ali celotna taksa vrne podjetju za izvajanje investicijskih načrtov.

Zaželeno je, da Agencija določi enotne osnove tarifnega sistema, s katero predpisuje enotno strukturo cen po posameznih elementih. Za kalkulacijo cene se uporabljajo Slovenski računovodski standardi, Agencija pa lahko predpiše tudi dodatne elemente v obliki navodil, ki jih podjetja morajo upoštevati v strukturi cene. Tako na primer pri vodi lahko določi, da se obračunavajo blokovske tarife. Navodila, ki jih predpisuje Agencija, so za podjetja obvezujoča. Da bi bilo mogoče primerjati cene med podjetji in jih regulirati glede na stroške, je potrebno določiti enako spremljanje stroškov v vseh podjetjih. Zato je priporočljivo, da Agencija predpiše enotne računovodske rešitve za tiste elemente kalkulacije cene, ki niso predpisani z SRS ali so v SRS premalo natančno opredeljeni (na primer amortizacijske stopnje za posamezne skupine osnovnih sredstev, vrste infrastrukturnih objektov z natančno opredelitvijo osnovnih sredstev, ki jih zajemajo).

Postopki izvajanja regulacije cen

Postopek regulacije vsebuje naslednje elemente (za vse regulirane cene, ki so v pristojnosti Agencije za GJS varstva okolja):

- Agencija mora pred začetkom izvajanja regulacije po metodologiji RPI-X preveriti upravičenost zaračunavanja zatečenih cen v posameznih podjetjih in njihovo usklajenost s stroški (preverjanje in določitev začetnih referenčnih cen). Izvesti mora ustrezne stroškovne študije in primerjalne analize, da bi ugotovila ustreznost trenutne višine in strukture cen. Za izvajanje takšnih študij lahko izvede javni razpis, na podlagi katerega pridobi ustrezne izvajalce (inštitucije, ki razpolagajo z ustreznimi znanji za stroškovne in cenovne analize),
- posreduje predloge začetnih referenčnih cen z utemeljitvijo za izračune reguliranim podjetjem in zbere pripombe,
- na podlagi ugotovitev (v točki 1) in ob upoštevanju pripomb (točka 2) določi začetne referenčne cene,
- predpiše faktor X za naslednje 3-letno obdobje. To izvede v naslednjih postopkih:
 - redno zbira letna poročila podjetij, ki so pripravljena v skladu z računovodskimi standardi. Prav tako lahko Agencija izdela svoje informacijske baze, za katere ji morajo podjetja redno posredovati podatke,
 - zaprosi podjetja, da pripravijo poslovne načrte z oceno vseh stroškov (tekočih in investicijskih) za prihodnost,
 - oceni povpraševanje po regulirani storitvi v prihodnosti,
 - izračuna na podlagi uveljavljene metodologije (na primer z uporabo CAPM modela, z uporabo Gordonovega modela dividendne rasti ali na osnovi primerjave s panogami s primerljivim tveganjem) stopnjo donosa (to je ceno kapitala) za regulirane dejavnosti,
 - izvede primerjavo analize poslovanja posameznih podjetij in identificira faktorje, ki vplivajo na upravičene razlike v stroških med podjetji. Prav tako oceni, kje in za koliko so razlike v stroških neupravičene. V teh primerih zahteva uskladitev tako, da določi X na ustrezni višini,
 - na podlagi opisanih postopkov Agencija oceni faktor X,
 - pripravi posvetovalni dokument, ki vsebuje predlog faktorja X za posamezno podjetje z natančno obrazložitvijo izračuna. Podjetja pozove, da dajo pripombe,
 - na podlagi predloga in analize pripomb Agencija določi faktor X za posamezno podjetje z natančno obrazložitvijo izračuna. Podjetja pozove, da dajo pripombe,
 - spremlja dejansko spreminjanje stroškov podjetij znotraj regulacijskega obdobja in preverja dosežene donose podjetij. Če prihaja do večjih odstopanj glede na ceno kapitala (donosnost), ki jo je Agencija planirala ob določitvi faktorja X, se ta odstopanja korigirajo v naslednjem triletnem regulacijskem obdobju pri določitvi faktorja X,
 - ob izteku regulacijskega obdobja se opisani postopek določitve X ponovi,
 - redno spremlja kakovost storitev. Nadzorovati mora, da se prihranki v stroških ne dosegajo na račun zmanjševanja kakovosti storitev. Zato je pomembna naloga Agencije regulacija kakovosti.

Opisani postopek je normalen postopek regulacije cen. Ob samem konstituiranju Agencije bo potrebno zagotoviti postopen prehod od sedanjega sistema regulacije na prihodnjega. Agencija lahko določi, da bo v prehodnem obdobju (na primer dveh let) dajala soglasje k povečanju cen, podobno kot to velja v obstoječem sistemu, s to razliko, da v sedanjem sistemu daje soglasje lokalna skupnost (oziroma vlada, če gre za večje povečanje cen od dovoljenega v uredbi). Agencija v prehodnem obdobju zahteva, da morajo podjetja za povečanje cen reguliranih storitev pridobiti njeno soglasje.

Subjekti regulacije

Subjekti regulacije so podjetja, ki nudijo (opravljajo) regulirane storitve. Spisek podjetij, ki opravljajo regulirane storitve (dejavnosti) je mogoče sestaviti na podlagi SKD (Standardne klasifikacije dejavnosti). Regulirane storitve so vse storitve GJS varstva okolja (republiških in lokalnih), kjer je ponudnik storitve monopolist in za katere je mogoče določiti uporabnika storitve, ki to storitev plačuje v obliki cene.

Regulirane storitve so storitve obveznih republiških javnih služb na področju ravnanja z odpadki:

- služba zbiranja, razvrščanja, skladiščenja in prevažanja radioaktivnih in določenih vrst nevarnih visokokaloričnih organskih, drugih organskih, anorganskih, bolnišničnih, klavničnih odpadkov, kužnega materiala živalskega porekla in določenih vrst odpadkov plastike, gume, biomase ter gradbenih odpadkov,
- službe incineracije, imobilizacije, kompostiranja in drugega uničevanja odpadkov (iz 1. točke tega odstavka) ter komunalnih odpadkov,
- službe odlaganja preostankov odpadkov (iz prejšnjih dveh alinej).

Med obveznimi lokalnimi javnimi službami pa so regulirane storitve:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov, zaradi varstva zraka.

Pri regulaciji je potrebno regulirane storitve ločiti od ostalih nereguliranih dejavnosti (uporaba SRS 35). Prav tako je potrebno ločeno spremljati računovodske izkaze za vsako od reguliranih dejavnosti. Te rešitve SRS že vsebujejo, zato spreminjanje določb na tem področju ni potrebno.

Na osnovi kriterijev je mogoče med regulirane storitve vključiti tudi druge dejavnosti. Za izbirne lokalne javne službe, za katere je uporabnik znan in plačuje ceno storitve, je mogoče določiti, da regulacija cen ostane v pristojnosti občin, vendar je potrebno

vzpostaviti sistem zbiranja podatkov ob cenah, ki bo javno dostopen. To funkcijo opravlja Agencija za GJS varstva okolja. Občine oziroma podjetja lahko pri določanju cen zaprosijo Agencijo za mnenje in za strokovno pomoč. Baza podatkov o cenah in drugih relevantnih kazalcih poslovanja izbirnih lokalnih GJS je javno dostopna. Agencija predpiše način rednega dostavljanja podatkov.

3.2 Predstavitev novega pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih GJS varstva okolja in priporočilo Ministrstva za finance občinam

3.2.1 Predstavitev Pravilnika

Ministrstvo za okolje je želelo v letu 2004 s sprejetjem Pravilnika o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja vzpostaviti nov sistem oblikovanja in nadzora nad cenami GJS. Uporabo predvidenega sistema oblikovanja cen storitev občinskih GJS je zaradi predvidenih težav pri izvajanju Pravilnika začasno zadržala Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev (Jereb, 2006, str. 37).

Podobna zgodba se je ponovila leta 2008 s sprejetjem novega (spremenjenega) pravilnika. Za razliko od prejšnjega pravilnika je novi od aprila 2009 popolnoma implementiran v Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev. Nova Uredba je bila zgolj prehodnega značaja. V mesecu avgustu 2009 je, kot je bilo omenjeno uvodoma, vlada RS ukinila Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev. Ministrstvo za okolje in prostor je izdalo spremenjen pravilnik, ki se sedaj imenuje Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS varstva okolja (Ur.l. RS, št. 63/2009).

Bistvena razlika med pravilnikoma je v tem, da nov pravilnik uvaja, poleg zaračunavanja variabilnega dela (vodarina), še fiksni del, ki bi naj služil pokrivanju stroška amortizacije, ki se je po starem pravilniku zaračunavala v sklopu variabilnega dela. Po starem pravilniku, bi naj bilo možno dodati del namenjen investicijam. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev je bila tista, preko katere je država v preteklosti zadrževala cene. Praksa je bila taka, da večina podjetij s prodajnimi cenami ni bila zmožna pokrivati lastnih cen. Komunalna podjetja so tako v skladu s SRS 35 (2002) odpisovala del stroškov v breme premoženja občine lastnice, dokler so prodajne cene zagotavljale vsaj pokrivanje obratovalnih stroškov.

Nov Pravilnik določa metodologijo za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja in druge ukrepe in normative, povezane z obračunom cen storitev javnih služb njihovim uporabnikom, ločeno za:

- **oskrbo s pitno vodo (v nadaljevanju bo podrobneje predstavljeno to področje),**
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,

- odlaganje preostankov in predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

Od izrazov, ki so uporabljeni v Pravilniku in predstavljeni v 2. členu izrazov, predstavljam sledeče:

- **cena storitve javne službe**, opredeljena kot upravičeni stroški, ki nastajajo zaradi opravljanja dejavnosti izvajalca javne službe in njegovih podizvajalcev pri izvajanju storitev javne službe, ki se vrednotijo ter izkazujejo v skladu z računovodskimi standardi;
- **upravičeni stroški** so stroški, ki jih priznavajo pristojni občinski ali državni organi in so v pravilniku za vsako javno službo opredeljeni posebej;
- **omrežnina** so stroški javne infrastrukture, ki je potrebna za izvajanje javne službe;
- **donos na vložena lastna sredstva** izvajalca javne službe je donos na dolgoročna, opredmetena in neopredmetena, neodpisana, poslovno potrebna osnovna sredstva, ki so nujno potrebna za izvajanje posamezne dejavnosti in so v lasti izvajalca oziroma zasebnika, v višini donosa zadnje izdane desetletne referenčne obveznice Republike Slovenije, denominirane na dan 31. marca tekočega leta, povečano za eno odstotno točko;
- **stanovanjske stavbe za posebne namene** so stavbe v skladu s predpisom, ki ureja vrste stanovanjskih stavb;
- **gradbeni inženirski objekti** so objekti v skladu s predpisom, ki ureja graditev objektov;
- **sodilo** je merilo oziroma kriterij za razporejanje stroškov oziroma odhodkov v določenem razmerju.

V 5. členu je pomembna prva točka, ki predpisuje, da lahko lokalna skupnost subvencionira ceno storitve posamezne javne službe samo v tistem delu, ki se nanaša na ceno uporabe javne infrastrukture, ne more pa subvencionirati cene storitve, ki se nanaša na stroške izvajalca in javnih dajatev. Subvencioniranje uporabe lahko znaša največ 50 % cene, ki bi jo sicer moral plačevati uporabnik javne infrastrukture po pravilniku.

V 7. členu Pravilnik predpisuje sodilo za razporejanje splošnih stroškov javnih služb kot **delež proizvodjalnih stroškov javnih služb v celotnih proizvodjalnih stroških dejavnosti, ki jih izvaja izvajalec**. Med splošnimi stroški so v 13. členu navedeni stroški uprave, nabave in prodaje. Pri stroških prodaje je potrebno poudariti, da le-ti pri podjetju, ki ga obravnavam, predstavljajo tudi strošek obračuna vodarine, ki se nanaša izključno na izvajanje javne službe in nima nikakršne povezave z drugimi dejavnostmi, ki jih opravlja podjetje. V tem primeru predpisano sodilo ne ustreza situacijam, ki smo jim priča v praksi. Stroški uprave obsegajo tudi stroške vodenja komunalnega katastra, stroške izdaje soglasij in stroške programiranja razvoja infrastrukture, ki so med seboj tesno povezani in se po vsebini eden brez drugega ne bi mogli izvajati. Za te službe je značilno, da so iz zgodovinskih razlogov locirani pri izvajalcih javnih služb, čeprav so za njihovo izvajanje po veljavni zakonodaji odgovorne občine in ne spadajo v sklop javnih služb. V preteklosti

glede pokrivanja teh stroškov iz občinskih proračunov z občinami ni bilo možno skleniti dogovora. Če z občinami ne bo možno skleniti dogovora o neposrednemu financiranju, se bodo tudi ti stroški morali pokrивati iz prihodkov, doseženih iz opravljanja gospodarskih javnih služb. V tem primeru za delitev teh stroškov prav tako ne bo ustrezno predpisano sodilo.

Na tem mestu je potrebno poudariti tudi to, da se sodilo nanaša samo na delitev stroškov med dejavnostmi in ne upošteva delitve teh stroškov med občinami, v kolikor izvajalec opravlja javno službo na območju več občin.

V 9. členu Pravilnik predpisuje, da cene med uporabniki ali skupinami uporabnikov za istovrstne storitve izvajanja javnih služb ne smejo biti diferencirane, razen če uporabniki ali skupine uporabnikov dokazljivo povzročajo različne stroške.

V 10. členu je opredeljena najemnina za uporabo javne infrastrukture kot namenski prihodek lokalne skupnosti in se namensko uporablja za investicije in investicijska vzdrževalna dela na tisti javni infrastrukturi, za katero je bila zaračunana.

13. člen je namenjen podrobnejši predstavitvi postavk sestave cene storitve javne službe oskrbe s pitno vodo, ki je sestavljena iz **omrežnine**, **vodarine** in **stroškov vodnih povračil**, ki se v kalkulaciji cene in na računu prikazujejo ločeno.

Omrežnina je del cene, ki pokriva letne stroške javne infrastrukture, namenjene oskrbi s pitno vodo na območju občine, ter se uporabnikom zaračunava v dvanajstinah glede na zmogljivost priključkov, določenih z močjo vodomera in pretokov v m³/h, skladno s preglednico iz prvega odstavka 15. člena tega Pravilnika.

Tabela 1: Faktorji omrežnine po različnih zmogljivostih priključkov, določeni z močjo vodomera in pretokom v m³/h

Vodomer	Pretok(m³/h)	Faktor omrežnine
DN 13	3	1,00
DN 20	5	1,67
DN 25	7	2,50
DN 32	12	4,00
DN 50	30	10,00
DN 80	100	33,33
DN 100	150	50,00
DN 150	300	100,00

Ta strošek vključuje:

- strošek amortizacije infrastrukture javne službe oskrbe s pitno vodo ali stroške najemnine infrastrukture javne službe oskrbe s pitno vodo,

- stroške storitev, povezane z zavarovanjem infrastrukture javne službe oskrbe s pitno vodo,
- stroške, povezane z odškodninami za infrastrukturo javne službe oskrbe s pitno vodo,
- finančne odhodke (obresti), povezane s financiranjem izgradnje infrastrukture javne službe oskrbe s pitno vodo.

V 3. točki tega člena se Pravilnik prvič dotakne problematike delitve stroškov med občinami. Kot sodilo predpisuje solastniški delež skupne infrastrukture posamezne občine na tej infrastrukturi. V nadaljevanju bo prikazana neustreznost tega sodila.

Vodarina je del cene, ki pokriva stroške izvajanja javne službe in se uporabnikom lahko obračunava mesečno, glede na dobavljeno količino pitne vode. Stroški vodarine vključujejo proizvodjalne stroške, splošne stroške izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo in donos na vložena sredstva izvajalca, in sicer: proizvodjalne stroške izvajanja javne službe, ki so stroški, ki jih je mogoče neposredno ali posredno povezati z ustvarjanjem poslovnih učinkov in obsegajo:

- Stroške materiala, ki vključujejo:
 - stroške električne energije za obratovanje naprav in objektov za pridobivanje, obdelavo, shranjevanje, transport in distribucijo pitne vode,
 - stroške pogonskega goriva za obratovanje naprav in vozil potrebnih za izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo,
 - stroške materiala za pripravo (obdelavo) vode,
 - stroške nakupa vode od tretjih oseb,
 - druge stroške materiala, ki so povezani z ustvarjanjem poslovnih učinkov.
- Stroške storitev, ki vključujejo:
 - stroške intelektualnih in osebnih storitev,
 - stroške prevoznih storitev,
 - stroške drugih storitev,
 - stroške dela,
 - stroške amortizacije oziroma sorazmerni del amortizacije osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in so v lasti izvajalca,
 - stroške vzdrževanja javne službe,
 - stroške vzdrževanja osnovnih sredstev in naprav, ki ni javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in so v lasti izvajalca,
 - druge proizvodjalne stroške izvajanja dejavnosti.
- Splošne stroške izvajanja javne službe, ki vključujejo:
 - stroške nabave,
 - stroške uprave,
 - stroške prodaje,
 - donos na lastna vložena sredstva izvajalca.

Stroški vodnih povračil so stroški v skladu s predpisi, ki določajo vodna povračila in se praviloma obračunajo mesečno.

V 14. členu je podrobnejša opredelitev vsebine stroškov iz 13. člena.

Stroški omrežnine tako vključujejo:

- najemnino infrastrukture za izvajanje javne službe ali stroške amortizacije osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura;
- stroške zavarovanja infrastrukture javne službe, ki vključujejo stroške požarnega in strojelomnega zavarovanja infrastrukturnih objektov in naprav;
- stroške odškodnin, ki vključujejo odškodnine za služnost, za povzročeno škodo, povezano z gradnjo, obnovo in vzdrževanjem infrastrukture javne službe in stroške nadomestil za zmanjšanje dohodka iz kmetijske dejavnosti zaradi prilagoditve ukrepom vodovarstvenega režima v skladu s predpisi, ki urejajo nadomestila;
- finančne odhodke v okviru stroškov omrežnine, ki vključujejo obresti in druge stroške, povezane z dolžniškim financiranjem izgradnje infrastrukture javne službe oskrbe s pitno vodo, dokler se sredstva javne infrastrukture izkazujejo kot sredstva v upravljanju. Pri tem se upošteva višina stroškov na podlagi povprečnih pogojev kreditiranja in obrestnih mer, ki jih pri najemanju dolgoročnih investicijskih kreditov dosegajo podjetja s primerljivim tveganjem.

Stroški vodarine pa vključujejo:

- proizvodne stroške izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo, ki so stroški, ki nastajajo v okviru proizvodnega procesa in jih je mogoče neposredno ali posredno povezati z ustvarjanjem poslovnih učinkov. Vključujejo stroške materiala, storitev, dela, amortizacije oziroma sorazmernega dela amortizacije osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, izvajalca, stroške vzdrževanja in druge stroške, ki nastajajo v okviru proizvodnega procesa;
- stroške materiala, ki so stroški kupljenih surovin, materiala, polizdelkov, pomožnega materiala, energije, odpisi drobnega in drugega materiala, ki se uporabljajo v proizvodnem procesu. V okviru stroškov materiala se v kalkulaciji ločeno izkazujejo stroški električne energije, stroški pogonskega goriva, stroški materiala za pripravo (obdelavo) vode, stroški nakupa vode od tretje osebe in drugi stroški materiala, ki nastajajo v okviru proizvodnega procesa in so povezani z ustvarjanjem poslovnih učinkov. Druge stroške materiala, ki v strukturi vseh stroškov materiala predstavljajo več kot 10 %, se v kalkulaciji prikaže ločeno;
- stroške kupljenih storitev, ki so nastali v okviru proizvodnega procesa in so povezani z ustvarjanjem poslovnih učinkov. Stroški storitev vključujejo stroške sanitarnega nadzora vode, v okviru stroškov intelektualnih in osebnih storitev, stroške zdravstvenih pregledov in stroške izobraževanja zaposlenih v proizvodnem procesu, prevozne storitve ter stroške drugih storitev, ki so povezane z ustvarjanjem

- poslovnih učinkov. Druge stroške storitev, ki v strukturi vseh stroškov storitev predstavljajo več kot 10 %, se v kalkulaciji prikaže ločeno;
- stroške dela, ki vključujejo izplačane plače zaposlenim, ki neposredno ali posredno sodelujejo v proizvodnem procesu izvajanja javne službe, v skladu z ustrezno kolektivno pogodbo in sklenjenimi individualnimi pogodbami in vse pripadajoče prispevke in davke;
 - stroške vzdrževanja javne infrastrukture ter osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in so v lasti izvajalca, ki so stroški za izvedbo popravil in del na objektih in napravah ter znotraj objektov javne infrastrukture. Vzdrževanje mora omogočiti normalno obratovanje objektov in naprav vodovodnih sistemov in njihovo uporabo do konca predvidene življenjske dobe. Stroški vzdrževanja vključujejo stroške popravil in vzdrževanja javne infrastrukture, ki so namenjeni popraviljanju ali ohranjanju gospodarske koristi, ne da bi se s tem spremenila vrednost ali podaljšala doba koristnosti infrastrukture. Stroški vzdrževanja vključujejo vse stroške, povezane z vzdrževanjem javne infrastrukture (delo, material), ne glede na to, ali vzdrževanje izvajajo zunanji izvajalci ali službe v okviru izvajalca javne službe. V kalkulaciji se ločeno prikažejo stroški vzdrževanja javne infrastrukture ter stroški vzdrževanja osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in so v lasti izvajalca;
 - druge proizvodne stroške, ki vključujejo stroške, ki nastajajo v proizvodnem procesu in niso vključeni med stroške materiala, storitev, dela, vzdrževanja ali amortizacije ter upravičeni stroški označevanja vodovarstvenih območij. Stroške, ki v okviru drugih proizvodnih stroškov predstavljajo več kot 10 % skupnih proizvodnih stroškov javne službe, se v kalkulaciji cene prikaže ločeno;
 - splošne stroške, ki so neproizvajalni stroški izvajanja javne službe, ki nastajajo izven proizvodnega procesa in so nujno potrebni za njegov nemoten potek. Splošni stroški so povezani z upravljanjem in nabavno prodajno dejavnostjo izvajalca. Vključujejo stroške nabave, prodaje in, v okviru stroškov uprave, stroške, povezane s poslovodstveno, pravno, kadrovske, finančno-računovodske, z razvojno in z drugimi splošnimi funkcijami izvajalca javne službe. Če je izvajanje javne službe oskrbe s pitno vodo samo del dejavnosti posameznega izvajalca, se splošni stroški na posamezne dejavnosti razporedijo glede na delež proizvodnih stroškov posamezne dejavnosti v celotnih proizvodnih stroških;
 - donos na vložena sredstva izvajalca.

15. člen predstavlja, kako se delijo stroški in obračunavajo uporabnikom. Omrežnina se določi na letni ravni glede na faktorje, predstavljene v preglednici in oblikovane po različnih zmogljivostih priključkov, določenih z močjo vodomera in pretokom v m³/h. Določene so tudi izjeme za primere, če so stavbe opremljene z drugačnim vodomero, kot

je naveden v preglednici, in za stavbe, ki nimajo vodomera. Strošek vodarine se deli glede na dobavljeno količino vode in se obračuna v evrih/m³.

16. člen opisuje, na kak način se obračunava vodarina. V tem členu je določeno merilo, ki predstavlja kriterij, za normirano in prekomerno porabo vode glede na dimenzijo vodomera. V 6. točki tega člena je določeno, da se za nestanovanjske stavbe, stanovanjske stavbe za posebne namene in gradbene inženirske objekte celotna poraba upošteva kot normalna poraba pitne vode. 7. točka tega člena določa, da se prekomerna poraba pitne vode obračuna po 50 % višji tarifi od normalne porabe.

V predhodnih in končnih določbah je v 28. členu določeno, da se mora dopustni obseg subvencioniranja cene uporabe javne infrastrukture postopno zniževati, in sicer po stopnji najmanj 5 % letno, dokler se subvencioniranje popolnoma ne odpravi.

V 31. členu je določeno, da morajo lokalne skupnosti izvajalcem javnih služb pričeti obračunavati najemnino za vso komunalno infrastrukturo v njeni lasti za izvajanje javnih služb, najkasneje do 1. januarja 2010. Najemnina mora biti tudi po tem členu obračunana najmanj v višini amortizacije komunalne infrastrukture, pri čemer morajo biti vsi stroški izvajanja javne službe pokriti z veljavno ceno.

V **Prilogi 1** Pravilnik predpisuje amortizacijske stopnje opredmetenih osnovnih sredstev, ki sodijo v javno infrastrukturo in amortizacijske stopnje osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe. Ker so podjetja v preteklosti osnovna sredstva odpisovala po stopnjah, ki so bile v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah, občine so pa v skladu s Pravilnikom o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (Ur.l. RS, št. 134/03, 34/04, 13/05, 138/06 in 120/07) obvezana do obračunavanja amortizacije po drugačnih stopnjah, nastala situacija prinaša negotovost glede višine obračunavanja najemnine za infrastrukturo in posledično omrežnine uporabnikom.

Ker je amortizacija infrastrukture (obračunana po časovni metodi) fiksni strošek, je nov pravilnik očitno poskus rešitve problema, v katerem se znajdejo podjetja, katerim padci v prodaji vode pomenijo večje stroške na enoto (m³).

V primeru polnega pokrivanja stroškov bi uporabniki v podeželskih občinah, v katerih je omrežje veliko, poraba pa majhna, morale plačevati višjo ceno storitve, tako po novem kakor tudi po starem pravilniku, kar ugotavljata tudi Jereb in Loncner (2003, str. 122). Prav tako se je potrebno zavedati, da širjenje infrastrukture iz mest na podeželje, kjer je potrebno več infrastrukture za manj odjemalcev, povzroča tudi slabšo uspešnost poslovanja oziroma povzroča večje stroške na kubični meter prodane vode.

Nov Pravilnik prinaša spremembe za nekatere skupine porabnikov, kar je prikazano v nadaljevanju.

3.2.2 Priporočilo Ministrstva za finance občinam glede prihodnje ureditve razmerij

Ministrstvo za finance je občinam v mesecu juliju (2009) poslalo priporočila za ureditev razmerij med lastnikom gospodarske javne službe (občino) in izvajalcem gospodarske javne službe. V nadaljevanju bomo povzeli ukrepe iz tega priporočila, ki jih bo za prenos infrastrukture moralo sprejeti podjetje v 100 % lasti občine. Priporočena ureditev za takšna podjetja je poslovni najem.

Priporočilo je naslednje:

Za pripravo pogodbe in po zahtevi Zakona o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (v nadaljevanju ZPFOLERD) bo potrebno urediti sestavo cen storitev gospodarskih javnih služb, sodila za razdelitev splošnih stroškov, ki se nanašajo na javno gospodarsko službo in na del, ki izhaja iz drugih dejavnosti, prenos novih investicij v najem in njihov vpliv na najemnino, spremembe cen storitev gospodarskih javnih služb ali subvencij k cenam storitev gospodarskih javni služb. Pri izračunu najemnine bo potrebno izvesti popis infrastrukture in upoštevati ustrezne amortizacijske stopnje. V kolikor s prodajnimi cenami ne bo možno pokriti lastnih cen storitev, bo potrebno opredeliti tudi način subvencij iz občinskih proračunov.

Če za izgradnjo infrastrukture obstajajo obveznosti za posojila, ki jih izkazuje izvajalec gospodarske javne službe, je potrebno, istočasno kot prenos sredstev, ustrezno urediti tudi prenos teh dolgov od izvajalca gospodarske javne službe na občino.

Za zagotavljanje likvidnosti pri izvajalcih gospodarskih javnih služb bo potrebno predhodno pripraviti podrobno analizo denarnih tokov in pripraviti projekcijo bodočih denarnih tokov, ker bo posebno pozornost potrebno posvetiti ustreznemu vrednotenju opredmetenih osnovnih sredstev oziroma gospodarske javne infrastrukture, ki bo omogočeno le ob pogoju obstoja popolnih evidenc te infrastrukture. Le-te bo potrebno zagotoviti z izvedbo inventure.

Iz podbilanc sredstev bo potrebno izločiti oziroma lastnikom (občinam) vrniti vsa sredstva, ki poleg infrastrukture zajemajo tudi denarna sredstva, depozite, finančne naložbe, zaloge materiala, ipd.

Glede amortizacije infrastrukture Ministrstvo »priporoča«, da se uporabijo stopnje iz Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev (Ur.l. RS, št. 45/2005, 138/2006, 120/2007), pripravljenega na podlagi 42. zakona o računovodstvu (Ur.l. RS, št. 23/1999). Najemnina za infrastrukturo, ki bi jo naj zaračunavale občine izvajalcem gospodarskih javnih služb, bi naj bila najmanj v višini polno obračunane amortizacije. Ker nov Pravilnik v Prilogi 1 predpisuje svoje stopnje, se tukaj pojavi dilema, po katerih stopnjah obračunati omrežnino uporabnikom. V

nadaljevanju bo prikazano, da lahko po predračunskih vrednostih po posameznih občinah prihaja do velikih odstopanj.

4 PROBLEMATIKA SPLOŠNIH STROŠKOV V JAVNIH PODJETJIH

4.1 Splošno o stroških v javnih podjetjih

V primeru da podjetje poleg gospodarske javne službe (v nadaljevanju GJS) opravlja še druge dejavnosti ima na kalkulacijo lastne cene storitve GJS velik vpliv razporejanje stroškov med dejavnostmi. Sistem razporejanja stroškov s splošnih stroškovnih mest in stroškovnih mest pomožne dejavnosti ima tako bistven vpliv na kalkulacijo lastne cene vode. Gre za ločevanje stroškov med dejavnostmi in kasneje delitvijo stroškov med posameznimi občinami (če komunalno podjetje oskrbuje več občin). Sistem, ki ga izbere podjetje, je odvisen od njegove velikosti, števila dejavnosti in organiziranosti. V tem poglavju so najprej predstavljena teoretična izhodišča oblikovanja stroškovnih mest glavne dejavnosti, pomožnih dejavnosti in splošna stroškovna mesta, ter prenos stroškov med dejavnostmi. V nadaljevanju so predstavljena teoretična izhodišča kalkulacij in na koncu poglavja še praktičen prikaz sistema v izbranem podjetju.

Z izvedbo reforme lokalne samouprave in nastankom večjega števila občin so se pojavili primeri, ko eno javno podjetje izvaja gospodarske javne službe na področju več občin. Ker vse občine, za katere javno podjetje izvaja gospodarske javne službe, ne omogočajo enakih pogojev pri izvajanju teh dejavnosti (geografski pogoji, razseljenost prebivalstva, finančna sposobnost občine za financiranje novih investicij, neenake odločitve o povišanju cen storitev javnega podjetja ipd.), so se v nekaterih občinah kmalu začele pojavljati zahteve po ločenem spremljanju poslovanja na področju posameznih občin. Ponekod so se pojavile celo zahteve po delitvi poslovnih rezultatov glede na dosežene poslovne rezultate na področju posameznih občin. Ne glede na različne dogovore o načinih delitve osnovnih rezultatov pa večina javnih podjetij spremlja poslovanje na področju posameznih občin tudi zato, da lahko izdela kalkulacije cen storitev za posamezne občine. Medtem ko je pri ugotavljanju poslovnih izidov javnih podjetij po posameznih dejavnostih in občinah večina prihodkov razmeroma enostavno razporedljiva po občinah, pa temu ni tako pri odhodkih. Pri precejšnjem delu odhodkov namreč ni moč ugotoviti dejanske vzročno-posledične zveze med nastalimi stroški in dejavnostjo oziroma občino, kateri naj bi jih pripisali. Pri razporeditvi takšnih stroškov si v računovodstvih pomagajo na ta način, da skušajo opredeliti tiste vzročno-posledične zveze, s katerimi se najbolj približajo povezavi teh stroškov s stroškovnimi mesti in na tej podlagi določajo razmerja (ključne) za razporejanje »skupnih« stroškov. Ti ključni pa imajo lahko izredno velik pomen pri ugotavljanju »internih« poslovnih izidov po dejavnostih in občinah. Kot že omenjeno, je izbira ustreznih ključev običajno stvar subjektivne ocene, kako bi bilo najbolje razdeliti posamezne stroške. Glede na to, da noben od omenjenih ključev ne daje popolnoma »pravih« rezultatov, bi se morali vsaj predstavniki tistih občin, na področju katerih javno podjetje opravlja svojo

dejavnost, strinjati z uporabo izbranih ključev za delitev posameznih vrst stroškov. Žal pa se v praksi običajno postavijo le zahteve za spremljanje poslovanja po občinah, izbira ključev pa je v celoti prepuščena računovodskemu osebju v javnem podjetju. Ob prikazu ugotovljenih poslovnih rezultatov po občinah pa tiste občine, katerim ugotovljeni poslovni izidi niso povšeči, nočejo sodelovati. Tudi v primerih ko javno podjetje uspe občinam predstaviti predlog uporabe ključev, pa se občine pri potrjevanju ključev običajno ne morejo sporazumeti o uporabi le-teh (Jereb, 2000a. str. 63–64).

Nov Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur.l. RS, št. 63/2009) v 3. točki 13. člena govori o delitvi stroškov skupnih objektov glede na lastniške deleže. V nadaljevanju bo prikazano, da takšna delitev v praksi ni povsem ustrezna.

4.2 Vzpostavljanje stroškovnih mest

Stroškovno mesto je namensko, prostorsko ali stvarno zaokrožena enota, na kateri in v zvezi s katero se pri poslovanju pojavljajo stroški, ki jih je mogoče razporejati na poslovne učinke in je zanje nekdo odgovoren. Pri vzpostavljanju stroškovnih mest so organizacije povsem samostojne. Zato tudi ni mogoče najti povsem enakih rešitev pri vseh. V vsakem primeru pa je treba pri vzpostavljanju stroškovnih mest omogočiti (Turk, Kavčič & Koželj, 2003, str. 211–213) popolnejši obračun stroškov, ki odpadejo na posamezne poslovne učinke in pregled gibanja stroškov na tistih področjih, za katera je nekdo odgovoren.

Vse vrste poslovnih učinkov se ne ustvarjajo na vseh stroškovnih mestih. Prav tako se vse vrste poslovnih učinkov ne ustvarjajo enako dolgo na posameznem stroškovnem mestu. Posredni stroški iz zornega kota poslovnih učinkov se pojavljajo na različnih stroškovnih mestih, se pa lahko bistveno razlikujejo. Da bi ugotovili stroške za posamezno vrsto poslovnega učinka, moramo torej spremljati gibanje tega poslovnega učinka prek različnih stroškovnih mest. Na drugi strani tudi ni vseeno, kako je določena podlaga za razporejanje njihovih stroškov na poslovne učinke; le-ta je namreč lahko pri različnih stroškovnih mestih bistveno različna. Vse to pa spet v znatni meri vpliva na obračun stroškov, ki odpadejo na poslovni učinek.

Medtem ko povzroča pri vzpostavljanju stroškovnih mest zahteva po prvi alineji združevanje stroškov, ki se gibljejo podobno, povzroča zahteva pod drugo alinejo združevanje stroškov, za katere je pristojna ista odgovorna oseba. Posameznemu predelavcu, mojstru, vodji oddelka, poslovodji itn. je s tem dana spodbuda za skrb, da se na njegovem področju gibljejo stroški v mejah predračuna ali postavljenih standardov oziroma da so čim manjši. Na drugi strani razporeditev stroškov po stroškovnih mestih omogoča ravnateljstvu, da pravilno ocenjuje delo posameznih poslovodnikov. Lahko pa razporejanje stroškov po stroškovnih mestih vpliva tudi na oblikovanje plač.

Stroškovno mesto je mnogokrat prostorsko zaokrožena enota. Vendar to ni vedno nujno; lahko je v enem prostoru več stroškovnih mest, lahko pa tudi eno stroškovno mesto obsega več prostorov. Na drugi strani je stroškovno mesto praviloma namensko zaokrožena enota. Toda vsako področje nalog je mogoče opredeljevati širše ali ožje, in potemtakem še ni zadovoljiva podlaga za opredelitev stroškovnega mesta. V vsakem primeru pa je treba pri določanju stroškovnih mest predvideti možnost nadaljnje razporeditve stroškov po posameznih poslovnih učinkih in odgovornosti za vsako nepotrebno povečanje stroškov na teh stroškovnih mestih.

Vsaka dejavnost v organizaciji navadno obsega več stroškovnih mest. V glavnem pa je število stroškovnih mest v organizaciji odvisno od:

- njene velikosti,
- organizacijskega načrta,
- posebnosti ustvarjanja poslovnih učinkov v ožjem pomenu (proizvajanja),
- uporabe metode obračunavanja stroškov po poslovnih učinkih,
- oblik kontroliranja poslovanja.

Vsaka organizacija potrebuje nazivnik (nomenklaturo) stroškovnih mest, ki vsebuje točno ime in označevalni znak (šifro) vsakega stroškovnega mesta. Sestavljajo ga navadno v računovodstvu na podlagi splošnega organizacijskega ustroja, in sicer v prvi vrsti za potrebe obračunavanja stroškov, prav pa je, da pri tem sodelujejo tudi druge službe, saj naj bi bil sestavljen po enakih načelih za celotno organizacijo. Če naj označevalni znak (šifra) posameznega stroškovnega mesta označuje njegov položaj v celotni ureditvi razvrščanja, mora biti sestavljen iz več delov. V njem bi morale biti oznake vrste dejavnosti, skupine stroškovnih mest in samega stroškovnega mesta.

V organizaciji tako lahko obstajajo na primer:

- osnovna (glavna) dejavnost,
- stranska dejavnost,
- pomožna dejavnost,
- nakupna dejavnost (nakupovanje),
- prodajna dejavnost (prodajanje),
- splošne dejavnosti.

V vsaki od teh dejavnosti se pojavljajo tudi stroški, ki jih ni mogoče razporediti neposredno na temeljna stroškovna mesta v njej, in zanje odgovarja vodja dejavnosti kot celote. Zato so v teh dejavnostih, poleg temeljnih stroškovnih mest, mnogokrat vzpostavljena še splošna stroškovna mesta. Vse stroške splošnih stroškovnih mest v posamezni dejavnosti je treba kasneje razporediti na druga temeljna stroškovna mesta v isti dejavnosti. Če je takšna razporeditev opravljena že tedaj, ko so izvorni in z njimi izenačeni stroški razporejeni po stroškovnih mestih, seveda ni nikakršne potrebe po vzpostavljanju

splošnih stroškovnih mest v posamezni dejavnosti. Namesto da bi kasneje razporejali izpeljane stroške kot cenovni izraz porabljenega poslovnega učinka splošnih stroškovnih mest v posamezni dejavnost, razporejamo kar izvirne in z njimi izenačene stroške. Vprašanje odgovornosti za stroške pa je treba v takšnem primeru rešiti drugače.

4.3 Razporejanje izvirnih stroškov in stroškov lastnih polproizvodov po stroškovnih mestih

Splošno o razporejanju stroškov po stroškovnih mestih

Omenili smo že, da je treba vzpostaviti vrsto splošnih stroškovnih mest. Le-ta povzemajo stroške, ki jih ob nastanku ni mogoče zajeti na temeljnih stroškovnih mestih, na katerih nastajajo poslovni učinki. Ne glede na to da na knjigovodski listini potrdi nastanek takšnih stroškov vodja kakega splošnega stroškovnega mesta, jih je treba v knjigovodstvu stroškovnih mest že od začetka v čim večji meri razporediti po temeljnih stroškovnih mestih. Skupnih stroškov posameznega splošnega stroškovnega mesta namreč ni več mogoče prepričljivo razporediti na temeljna stroškovna mesta, saj so sestavljeni iz preveč različnih sestavnih delov in ne bi bila primerna nobena enotna podlaga za razporejanje (Turk, Kavčič & Koželj, 2003, str. 216–218).

Če so pri sestavljanju izhodiščnih knjigovodskih listin pri vseh stroških označena stroškovna mesta, čeprav delno le splošna stroškovna mesta kot izhod v sili, so pravzaprav vsi stroški neposredno stroški stroškovnih mest. Čim se želimo izogniti kopičenju stroškov na splošnih stroškovnih mestih in stroške v čim večji meri razporediti po ustreznih temeljnih stroškovnih mestih, pa se že pojavi njihova delitev na stroške, ki jih je mogoče neposredno zajeti po temeljnih stroškovnih mestih in stroške, ki jih je mogoče neposredno zajeti le po splošnih stroškovnih mestih, po temeljnih stroškovnih mestih pa šele posredno, upoštevajoč kako podlago za razporejanje.

Prve stroške bi sedaj lahko imenovali neposredni stroški temeljnih stroškovnih mest in druge posredni stroški temeljnih stroškovnih mest. Če nato na vsakem stroškovnem mestu zasledujemo njegove poslovne učinke, pa ne moremo več preprosto v prvem primeru govoriti o neposrednih stroških in v drugem primeru o posrednih stroških poslovnih učinkov posameznega stroškovnega mesta. Še manj imamo opravka kratko in malo z neposrednimi in posrednimi stroški končnih stroškovnih nosilcev, saj se utegnejo neposredni stroški posameznega stroškovnega mesta z vidika končnega stroškovnega nosilca pojaviti kot njegovi posredni stroški.

Posredne stroške temeljnih stroškovnih mest pa je treba razporediti v dve skupini:

- stroški, ki jih je mogoče razporediti na temeljna stroškovna mesta na podlagi stvarnih meril,

- stroški, ki jih je mogoče razporediti na temeljna stroškovna mesta po dogovorjenih podlagah za razporejanje, ki pa morajo biti v vzorčni zvezi s samimi stroški.

V prvo skupino spadajo na primer stroški kupljene električne energije, vode ali plina. Stroške električne energije je mogoče razporediti na posamezna temeljna stroškovna mesta, sorazmerno s porabljenimi kilovatnimi urami na njih, ki jih izmerimo s posebnimi števci ali pa jih izračunamo glede na določene predpostavke.

V drugo skupino spadajo na primer stroški obresti od posojil ali zavarovalnih premij; pri njih je neprimerno težje najti podlago za razporejanje.

Ali spadajo posredni stroški temeljnih stroškovnih mest v prvo ali v drugo skupno in v kakšnem obsegu se pojavljajo, je odvisno od njihovih posebnosti pa tudi od razmer v konkretni organizaciji, ki morda preprečujejo neposredno zajemanje stroškov po stroškovnih mestih. Čim več stroškov je mogoče zajeti neposredno na temeljnih stroškovnih mestih in čim bolj stvarne so podlage za razporejanje drugih stroškov, tem bolj točen bo na zadnji stopnji obračun stroškov proučevanega poslovnega učinka.

Prenašanje stroškov s splošnih stroškovnih mest in stroškovnih mest pomožne dejavnosti

Potem ko so po stroškovnih mestih razporejeni vsi izvorni in z njimi izenačeni stroški ter stroški porabljenih lastnih polproizvodov, imamo sicer pregled, koliko izvornih in drugih stroškov je na začetku nastalo na posameznem stroškovnem mestu, vendar pa to še niso vsi stroški, ki so povezani z njim. Da bi na koncu vedeli, koliko stroškov nosijo poslovni učinki, ki so namenjeni prodaji, moramo vse stroške na neki način povezati z osnovno dejavnostjo, a tudi s stransko dejavnostjo, iz katere izhajajo. Do tega cilja pa je še dolga pot. Da jo premagamo, je treba najprej prenesti na temeljna stroškovna mesta stroške s splošnih stroškovnih mest, nato pa še stroške s temeljnih stroškovnih mest pomožne dejavnosti na temeljna stroškovna mesta osnovne dejavnosti, nakupne dejavnosti, prodajne dejavnosti in splošnih dejavnosti. Šele tako lahko ugotovimo, kolikšni so celotni stroški ustvarjanja poslovnih učinkov v ožjem pomenu (proizvajanja) na tistih stroškovnih mestih, na katerih nastajajo poslovni učinki za prodajo, kakor tudi, kolikšni so celotni stroški nakupne dejavnosti, prodajne dejavnosti in splošnih dejavnosti (Turk, Kavčič & Koželj, 2003, str. 224).

Prenašanje stroškov s splošnih stroškovnih mest

Splošna stroškovna mesta se ne pojavljajo samo v osnovni dejavnosti, temveč tudi v drugih dejavnostih, ki smo jih imenovali pomožna dejavnost, stranska dejavnost, nakupna dejavnost, prodajna dejavnost in splošne dejavnosti. V osnovni dejavnosti imamo na primer njeno vodstvo in v vsakem obratu spet njegovo vodstvo, torej tudi stroškovna mesta, na katerih se nabirajo nekateri stroški. Takšnih stroškovnih mest pa ne moremo obravnavati kot temeljna stroškovna mesta, ki so tesneje povezana z nastajanjem poslovnih

učinkov za prodajo. Na enak način se splošna stroškovna mesta pojavljajo pri pomožni dejavnosti, kjer imamo na primer njeno vodstvo in v vsaki delavnici vodstvo delavnice in tako naprej. Podobna so razmerja med splošnimi in temeljnimi stroškovnimi mesti v nakupni dejavnosti, prodajni dejavnosti in splošnih dejavnostih. Mnoge izvirne in z njimi izenačene stroške, ki se sicer nanašajo na večje število temeljnih stroškovnih mest, a bi jih na podlagi izhodiščnih knjigovodskih listin lahko zajemali le na ustreznih splošnih stroškovnih mestih, je koristno že od samega začetka razporediti na temeljna stroškovna mesta. Tega načela se na primer lahko držimo pri obrestih, če jih pač razporejamo po stroškovnih mestih, zlasti pa pri zavarovalnih premijah in stroških velikih popravil osnovnih sredstev. Navadno ostanejo na splošnih stroškovnih mestih plače vodstvenega osebja, stroški pisarniškega materiala in storitev, pa tudi stroški amortizacije tamkajšnjih osnovnih sredstev (Turk, Kavčič & Koželj, 2003, str. 224–225).

Za prenašanje na druga stroškovna mesta v hierarhičnem ustroju obstaja splošno pravilo, ki ga je treba upoštevati že pri prenašanju stroškov s splošnih stroškovnih mest, še bolj pa pri prenašanjih stroškov z drugih stroškovnih mest. V delovanju vsakega splošnega stroškovnega mesta je treba videti opravljanje storitev za druga stroškovna mesta, ki spadajo na določeno področje dejavnosti. Torej je treba tudi stroške splošnega stroškovnega mesta prenesti na druga stroškovna mesta skladno s storitvami, ki jih opravlja zanje. Takšne storitve je lažje opredeliti, če gre zgolj za vodstveno stroškovno mesto, na katerem se nabirajo plače vodstvenega osebja, stroški pisarniškega materiala, storitev in amortizacije tamkajšnjih osnovnih sredstev. A tudi v takšnem primeru največkrat poenostavljeno štejemo, da je mogoče takšne stroške prenesti na ustrezna temeljna stroškovna mesta v sorazmerju s tamkajšnjimi plačami, izdelovalnimi urami ali čim drugim. Čim se na splošnem stroškovnem mestu pojavijo tudi v začetku nerazporejeni stroški drugih vrst, za katere je povsem jasno, da se nanašajo na temeljna stroškovna mesta, le da ob začetku še ni knjigovodske listine, na podlagi katere bi jih bilo mogoče razporediti nanje, pa je treba za vsako vrsto takšnih stroškov posebej pripraviti podlago za njihovo prenašanje kot dodatno razporejanje. Če bi na primer na splošnem stroškovnem mestu zajeli še vse obresti, zavarovalne premije ali stroške velikih popravil osnovnih sredstev, jih gotovo ne bi mogli prenašati na druga stroškovna mesta na enak način kot vodstvene plače. Toda tudi pri njih je treba izhodiščno razmišljati o tem, kakšne so storitve splošnega stroškovnega mesta za temeljna stroškovna mesta iz zornega kota takšnih stroškov.

Prenašanje stroškov s splošnih stroškovnih mest na ustrezna temeljna stroškovna mesta je treba opraviti, preden nadaljujemo prenašanje stroškov s slednjih.

4.4 Obravnavanje stroškov v kalkulaciji cene komunalnih storitev

Eno ključnih vsebinskih vprašanj, ki se bodo pojavljala ob oblikovanju sistema cen storitev GJS, je obseg pokrivanja stroškov amortizacije infrastrukture prek cene za izvajanje GJS. Zakon o varstvu okolja je uveljavil načelo »povzročitelj plača«, vendar Pravilnik temu načelu ni sledil, prav tako politika nadzorovanih cen doslej ni omogočala dejanske uveljavitve tega načela. Zadrževanje cen storitev občinskih GJS pod ekonomsko ravniyo ves čas od osamosvojitve bo ob uvedbi »polne lastne cene« povzročilo visoko povečanje cen in s tem precejšen vpliv na inflacijo. Ravno pričakovano velik vpliv spremembe cen storitev GJS na inflacijo zadržuje uveljavitev oblikovanja polne cene. To pa povzroča vedno večje razlike med polno in dejansko uveljavljeno ceno (Jereb, 2006, str. 43).

Razmerja med občani posameznih občin

Obravnavanje subvencioniranja med občani različnih občin terja nekoliko več razmisleka in je lahko predmet daljše razprave. Na tem mestu velja opozoriti zgolj na to, da je izgradnja infrastrukture ekonomsko racionalna zgolj v strnjjenih naseljih. Širjenje infrastrukture na druga, redkeje poseljena področja vselej povzroča slabše ekonomske rezultate. Zaradi značilnosti GJS pa pri odločanju o investicijah v infrastrukturo ni mogoče upoštevati zgolj ekonomskega kriterija. Oblikovanje enotne cene v bivših 60 občinah je tako povzročalo precej manj težav kot sedaj, ko so nastale številne nove in majhne občine, povečini vse na področjih, ki niso gosto naseljena. Stroški izgradnje infrastrukture na uporabnika na teh področjih so precej večji kot v sedežnih občinah. Posledično v novonastalih občinah tudi višja cena za izvajanje storitev GJS ne omogoča pokritja nastalih stroškov. Omogočanje oblikovanja ločenih cen po občinah in ne po oskrbovalnih sistemih ter pokrivanje izgub, ki nastanejo iz občinskih proračunov v posameznih občinah, povzroča precej sporov med občinami, zaradi pomanjkanja virov financiranja v podeželskih občinah pa vpliva tudi na počasnejši razvoj teh področij. Take posledice niso skladne s cilji skladnega regionalnega razvoja Slovenije in spodbujanja razvoja podeželja. Zavedati se je treba, da je mogoče, ko več uporabnikov uporablja isto infrastrukturno omrežje, vedno razpravljati o tem, kdo koga subvencionira v celotnem sistemu. Povsem pravičnega sistema ni, saj bi zasledovanje popolne pravičnosti lahko vodilo le k temu, da bi vsak uporabnik zgradil svoje lastno infrastrukturno omrežje (Jereb, 2006, str. 47–48). To bi pomenilo najdražji način zagotavljanja izvajanja GJS. Kateri uporabniki oziroma območje uporabe infrastrukture naj prispeva h kritju posameznih stroškov uporabe te infrastrukture, pa je politična in ne strokovna odločitev. Z vidika stroke je mogoče zagovarjati le financiranje izgradnje in delovanja infrastrukture na ravni posameznih zaključenih infrastrukturnih (oskrbovanih) sistemov.

5 AMORTIZACIJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKTOV

Pri obravnavanju problematike je potrebno izpostaviti strošek amortizacije infrastrukturnih objektov. V strukturi cen komunalnih storitev ima ta strošek pomemben delež in vlogo.

Z začetkom poslovnega leta 2010 preide infrastruktura iz poslovnih knjig javnih podjetij v občinske knjige. Kako bodo občine evidentirale svoje premoženje, je vsekakor njihov problem, vendar je na tem mestu potrebno opozoriti na nekaj dejstev, ki ključno vplivajo na oblikovanje cen.

Do sprejetja novega Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb je bil strošek amortizacije infrastrukture vključen v variabilni del cene storitve (poraba na m³). Odslej se bo uporabnikom za namene pokrivanja tega stroška zaračunavala nova postavka – »omrežnina«. Javna podjetja bi naj s prihodki iz tega naslova pokrivala najemnino za infrastrukturo, ki naj ne bi smela biti nižja od stroška polno obračunane amortizacije. Takšno ureditev je v svojem dopisu, dne 01.07. 2009, vsem občinam predlagalo tudi Ministrstvo za finance. SRS 35 (2002) in SRS 35 (1997) sta omogočala, da so javna podjetja stroške, ki jih ni bilo mogoče pokriti s prodajo po s strani občin in ministrstev odobrenih cenah, odpisala (SRS 2002) oziroma stornirala (SRS 1997) v breme tega stroška oziroma lastnika premoženja. V primeru, da je bila izguba večja od stroška amortizacije infrastrukture, so občine ta del (obratovalno izgubo) pokrivale iz občinskih proračunov. Vsa politična in administrativna zadrževanja cen v preteklosti so bremenila ravno ta strošek. Nov pravilnik in prehod na SRS 35 (2006) bosta občine prisilila, da bodo morale vsaj v roku 5 let dvigniti cene storitve na polno vrednost stroška infrastrukture (v prvem letu nov Pravilnik omogoča 50 % subvencijo, ki se mora zniževati vsako leto za 5 %). Kakšen bo prehod na nove cene, bo odvisno od vsake občine posebej.

Ker gre za javno infrastrukturo, bi moral biti prehod na nove stopnje s strani pristojnih organov za vse občine pravočasno in jasno opredeljen ter predpisan, da ne bi prišlo do dodatne zmešnjave. Prehod bi moral istočasno dopuščati možnost prevrednotenja infrastrukture. Vse navedeno bo imelo pomemben vpliv na oblikovanje prodajnih cen storitev.

S problematiko amortizacije infrastrukture se v več svojih prispevkih ukvarja tudi Jereb, podrobneje pa je bila obdelana že leta 1984 (Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu, 1984) pod okriljem inštituta za komunalno gospodarstvo in nenazadnje leta 2000 v raziskavi »Vpliv amortizacije na poslovanje komunalnih podjetij« (Predstavitev: Svetovalni center, april 2000 nosilka: Kavčič). Nekatere težave, na katere so takrat naleteli raziskovalci so bile, nepoznavanje ekonomskih kategorij, kot so preostala vrednost, različne vrste amortizacijskih metod, nepoznavanje pojma infrastrukturni objekti, neločevanje sredstev, nujnih za opravljanje dejavnosti od sredstev, ki so potrebna za splošne dejavnosti, kakor tudi dejstvo, da vsa podjetja, ki so bila vključena v raziskavo, niso posredovala vseh zahtevanih podatkov. Po mnenju avtorjev raziskave je bil glavni razlog v tem, da nimajo urejenih ustreznih evidenc.

5.1 Pojem amortizacije

Po SRS 13 (2006) je **amortizacija** znesek, ki v posameznem obračunskem obdobju zapusti amortizirljivo sredstvo in je tedanji strošek.

Amortiziranje je razporejanje vrednosti amortizirljivega sredstva na zneske, v katerih ga v ocenjeni dobi njegove koristnosti postopoma zapušča in ki pomenijo stroške.

Amortizirljiva sredstva so sredstva, ki:

- se uporabljajo v obdobju, daljšem od poslovnega leta,
- imajo omejeno dobo koristnosti ter
- so namenjena uporabi pri proizvodnji ali dobavljanju proizvodov in storitev, se posojajo drugim za plačilo ali se posedujejo iz drugih razlogov.

Amortizirljiv znesek je nabavna vrednost, popravljena pri prevrednotenju sredstva in zmanjšana za ocenjeno preostalo vrednost.

Amortizacijska osnova je pri enakomernem časovnem amortiziranju enaka amortizirljivemu znesku, pri padajočem časovnem amortiziranju pa je lahko enaka vsakokratni knjigovodski vrednosti.

Amortizacijska stopnja je pri enakomernem časovnem amortiziranju razmerje med vrednostjo, ki se v posameznih letih prenaša na poslovne učinke, in amortizacijsko osnovo, pri padajočem časovnem amortiziranju pa je lahko tudi razmerje med preostalo dobo koristnosti in celotno dobo koristnosti.

Časovno amortiziranje je obračunavanje amortizacije glede na dobo koristnosti.

Metoda proizvedenih enot (uporabnostno oziroma funkcionalno amortiziranje) je ena od metod obračunavanja amortizacije, pri kateri obračunani zneski amortizacije temeljijo na pričakovani uporabi ali učinkih sredstva.

Stroški amortizacije so zneski nabavne vrednosti opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev s končnimi dobami koristnosti, ki v posameznih obračunskih obdobjih prehajajo iz teh sredstev v nastajajoče poslovne učinke. Lahko se zadržujejo v vrednosti nedokončane proizvodnje in proizvodov, preden se pojavijo med poslovnimi odhodki in vplivajo na poslovni izid posameznega obračunskega obdobja. Pripoznava se na podlagi doslednega razporejanja amortizirljivih zneskov opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev po posameznih obračunskih obdobjih, v katerih izhajajo iz njih gospodarske koristi. Doba koristnosti opredmetenega osnovnega sredstva ali neopredmetenega sredstva je odvisna od:

- pričakovanega fizičnega izrabljanja,
- pričakovanega tehničnega staranja,
- pričakovanega gospodarskega staranja,
- pričakovanih zakonskih in drugih omejitev uporabe.

Kot doba koristnosti posameznega sredstva se upošteva tista, ki je glede na posameznega od naštetih dejavnikov najkrajša.

Za lastne potrebe se samostojno določijo:

- metoda amortiziranja opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev,
- letne amortizacijske stopnje ter
- razporeditev letne amortizacije na posamezna obračunska obdobja.

Izbrana metoda amortiziranja se dosledno uporablja iz obračunskega obdobja v obračunsko obdobje. Uporabljena metoda amortiziranja se mora pregledati vsaj ob koncu vsakega poslovnega leta in če se pričakovani vzorec uporabe bodočih gospodarskih koristi, izvirajočih iz amortizirljivega sredstva, bistveno spremeni, se mora metoda amortiziranja spremeniti tako, da ustreza spremenjenemu vzorcu. Taka sprememba se obravnava kot sprememba računovodske ocene. Ob sestavljanju končnih obračunov amortizacije za vsako poslovno leto je treba pri pomembnejših postavkah preverjati dobo koristnosti opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev, amortizacijske stopnje pa glede na to preračunati, če so pričakovanja bistveno drugačna od ocen. Med letom se obračunavajočasni stroški amortizacije, ki se popravljajo za spremembe v stanju opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih sredstev med letom. Dokončni obračun amortizacije se izdelava na koncu poslovnega leta in ob statusnih spremembah med letom.

5.2 Amortizacija osnovnih sredstev v upravljanju

Je posebnost, ki je drugod po Evropi ne poznajo. Pred nadaljevanjem je potrebno poudariti, da SRS 35 (2006) zaradi prilagoditev z Mednarodnimi standardi računovodskega poročanja odpravljajo pojem sredstev v upravljanju (prehodno obdobje za uporabo novega standarda se izteče 31. 12. 2009).

Pri obravnavanju amortizacije infrastrukture je potrebno opozoriti na nekatere posebnosti izvajanja GJS (Jereb, 2005, str. 19–20):

- S sprejemom Zakona o gospodarskih javnih službah v letu 1993 so na podlagi 76. člena tega zakona postala vsa infrastrukturna omrežja, objekti in naprave last Republike Slovenije, občin ali Mesta Ljubljane.
- S sprejetjem slovenskega računovodskega standarda 35, Računovodstvo v javnih podjetjih, je bila podana pravna podlaga za izkazovanje infrastrukture v poslovnih knjigah izvajalcev GJS kot sredstva v upravljanju.

- Izvajalci GJS morajo ločeno izdelovati podbilance sredstev in obveznosti do virov sredstev v upravljanju po lastnikih teh sredstev ter v letnih poročilih prikazovati obračunano in porabljeno amortizacijo infrastrukture.
- Lastnik infrastrukture in izvajalec GJS se za vsako GJS pogodbeno dogovorita o načinu obračunavanja amortizacije, načinu ugotavljanja zbranih sredstev amortizacije in seveda tudi o načinu porabe teh sredstev amortizacije. Izvajalec GJS ne sme samostojno razpolagati z zbranimi sredstvi amortizacije infrastrukture, saj ne gre za njegova sredstva.
- V kolikor izvajalec GJS preneha z izvajanjem GJS, mora lastniku (npr. lokalni skupnosti) vrniti sredstva v višini izkazanih obveznosti do lastnika (in ne zgolj vrednosti infrastrukture), torej vključno z morebiti neporabljeno amortizacijo infrastrukture.

Ker podjetja nimajo le enega osnovnega sredstva, zbrana sredstva amortizacije posameznega osnovnega sredstva ne čakajo na izrabo prav tega osnovnega sredstva in na njegovo nadomestitev, temveč se zbrana sredstva amortizacije vseh osnovnih sredstev podjetja uporablja za tiste nadomestitvene investicije, ki so pač potrebne v posameznem obračunskem obdobju. Če je narava investicijskega cikla v podjetju takšna, da v nekem časovnem obdobju ni potreb po nadomestitvenih investicijah, podjetja sredstva amortizacije običajno porabijo za razširitvene investicije (razširjena reprodukcija), ki bi jih drugače morali financirati z dodatnimi viri (dobiček podjetja, dokapitalizacija podjetja, najeti viri ipd.) (Jereb, 2000a, str. 66).

Za poznavanje točnega zneska denarnih sredstev, ki ga podjetje lahko nameni za investicije, pa bi bilo potrebno ugotavljati, kolikšen del vrednosti osnovnih sredstev se je preko obračuna amortizacije v posameznem obdobju že pretvoril v denar. Pri tem izračunavanju pa se pojavlja kar nekaj težav, in sicer (Jereb, 2000a, str. 67):

- Čeprav v podjetju amortizacijo izračunavajo različno (običajno trimesečno ali mesečno), to ne pomeni, da se je vrednost osnovnega sredstva pretvorila v denarno obliko v trenutku izvedbe obračuna amortizacije; obračunano amortizacijo je potrebno še »zaračunati«
kupcem, kar pa se tako kot obraba osnovnih sredstev v javnih podjetjih, ki bolj ali manj fakturirajo vsakodnevno, dogaja kot kontinuiran proces, ki ga ni mogoče natančno spremljati.
- Podjetja prodajajo različne poslovne učinke, v katerih so vsebovani povsem različni zneski amortizacije (**ta trditev se verjetno nanaša na osnovna sredstva v lasti podjetja, ki se na poslovne učinke prenašajo preko ključev**). Točnega zneska amortizacije, ki je vsebovan v posameznem poslovnem učinku, pa skoraj ni moč izračunati.

- Določen del amortizacije se zadrži v vrednosti terjatev do kupcev – zneska te amortizacije ni mogoče natančno izračunati, z uporabo določenih predpostavk pa se ga da ugotoviti le okvirno.

Ker pa je za vsakega lastnika osnovnih sredstev, ki je za njihovo pridobitev »žrtvoval« določeno količino denarja, pomembno, da si povrne čim več vloženih sredstev z opravljanjem dejavnosti, je zanj izrednega pomena, koliko amortizacije bo javno podjetje uspelo pokriti z opravljanjem dejavnosti in kdo bo kril obračunane stroške amortizacije infrastrukture – uporabnik sredstev ali njihov lastnik.

5.3 Infrastrukturni objekti

Iz teorije izhaja, da so infrastrukturni objekti sistem stvari, ki so nujno potrebne za delovanje, ali pa omogočajo delovanje gospodarstva. Med takšne sodijo med drugim ceste, železnice, mostovi, naprave za proizvodnjo in prenos elektrike. Glede na to, da imajo v veliki meri značaj javno dobrega, se pogosto pojavljajo zahteve, da jih mora delno financirati država (A concise dictionary of Business, 1990, 187). Podobno infrastrukturne objekte opredeljuje tudi SRS 35 – Računovodske rešitve v javnih podjetjih, ki pravi: »Infrastrukturni objekti so sistem objektov in naprav ter posamezni objekti in naprave, ki sestavljajo omrežja, namenjena za uporabo javnih gmotnih dobrin, zagotovljenih z opravljanjem gospodarskih javnih služb. Mednje se štejejo cestne in železniške prometnice s spremljajočimi objekti, sredstva za prenašanje energije in sredstva za prenašanje informacij in podobno.« (Kavčič, 2000, str. 55–56) .

Čeprav navidez jasna opredelitev, kaj sodi med infrastrukturne objekte, v praksi povzroča probleme, kaj v posameznih dejavnostih javnih gospodarskih služb všteti med infrastrukturne objekte. Zato je tako v zakonu kot tudi v SRS 35 napisano, da »nadrobneje opredeljujejo te objekte predpisi za gospodarske javne službe«. Žal pa za dejavnost, ki je predmet našega proučevanja, to ni opredeljeno. Kavčičeva meni (2000, str. 55), da bi se podjetja, ki so bila upoštevana v analizi, pri opredelitvi infrastrukturnih objektov lahko naslanjala na 35. člen Zakona o vodah, ki opredeljuje, da so vodnogospodarski objekti in naprave tisti, s katerimi se ureja vodni režim ali se neposredno vpliva nanj. Poleg tega se štejejo za vodnogospodarske objekte tudi umetni vodotoki, umetna jezera in drugi umetni zbiralniki s pripadajočimi objekti in napravami.

Kljub tem nedoslednostim v opredelitvah infrastrukturnih objektov pa zakon o gospodarskih javnih službah določa, da morajo podjetja, preden se preoblikujejo v eno od organizacijskih oblik za opravljanje javnih gospodarskih služb, napraviti seznam infrastrukturnih objektov in jih prenesti na občino ali republiko.

Infrastrukturni objekti, naprave in omrežja ter premična in druga sredstva, ki so nujna za opravljanje gospodarskih javnih služb, so bila (oziroma naj bi bila) prenesena v lastništvo občine ali republike, čeprav še ne moremo reči, da je na tem področju napravljen red in da so odnosi med javnim podjetjem in občino oziroma občinami urejeni. Že prej velike nejasnosti in indolentnosti občin do infrastrukturnih objektov so dodatno povečale nove občine. Iz starih občin je treba na nove občine prenesti premoženje, med katerim so tudi infrastrukturni objekti. Če se občine, oblikovane na območju zdajšnje ene občine, ne morejo sporazumeti o razdelitvi premoženja, se seveda tudi ne more urediti status infrastrukturnih objektov v javnih podjetjih.

Tudi ni nemogoče, da bo pri dokončni ureditvi tega vprašanja, status infrastrukturnih objektov različen od sedanjega, odvisno od rešitve, ki bo sprejeta v posamezni občini. Iz tega pa izhaja, da sedanje stanje na tem področju ne bo nujno tudi stanje vnaprej.

Prevzem lastništva občine nad temi sredstvi pa ne pomeni, da jih javna podjetja ne bi uporabljala pri opravljanju svoje dejavnosti. Občina ali republika (če gre za opravljanje republiške javne službe) je dala ta sredstva na razpolago podjetjem za opravljanje dejavnosti, rešitve za prenos sredstev pa so glede na zakonska določila lahko treh vrst. V praksi pa se pojavljajo štiri rešitve, in sicer (Kavčič, 2000, str. 56):

- Javno podjetje ima infrastrukturne objekte, naprave in omrežja ter mobilna in druga sredstva v najemu. V tem primeru javno podjetje objektov nima vključenih v svoja sredstva, ima pa z njimi lahko stroške (redno vzdrževanje, investicijsko vzdrževanje itd). Kakšne so v tem primeru obveznosti in pravice komunalnega podjetja, mora biti določeno v pogodbi med komunalnim podjetjem in lastnico sredstev.
- Javno podjetje sredstva le vzdržuje. Lastnica se z njimi dogovori o obsegu vzdrževanja teh sredstev in za ceno, po kateri bo opravljal javno podjetje za lastnico te storitve. Javno podjetje lastnici infrastrukturnih objektov, naprav in omrežja ter mobilnih in drugih sredstev v najemu zaračuna storitev. Znesek po računu pomeni prihodek javnega podjetja, tako kot drugi prihodki opravljanja gospodarskih javnih služb.
- Javno podjetje dobi sredstva v upravljanje. V tem primeru jih lastnica izkazuje kot terjatev z zneskom, ki je enak njihovi čisti vrednosti, javno podjetje pa med svojimi opredmetenimi osnovnimi sredstvi. Če pa je poleg države ali občine prispevalo denar tudi javno podjetje, se delež podjetja izkazuje v njegovi podbilanci sredstev in obveznosti do virov sredstev kot dolgoročna finančna naložba, v podbilanci sredstev in obveznosti do virov sredstev v upravljanju pa kot obveznost do virov sredstev (SRS 35 2006 ukinja sredstva v upravljanju – prehodno obdobje do 31. 12. 2009).

V praksi se pojavljajo tudi primeri (kar po mnenju avtorjev raziskave ni skladno z zakonom), da občina kot svoj vložek v javno podjetje vloži tudi infrastrukturne objekte, naprave in omrežja ter mobilna in druga sredstva in s tem poveča svoj delež kapitala v

javnem podjetju. V tem primeru v javnih podjetjih ne izkazujejo v pasivi obveznosti do države, temveč so ta sredstva izenačena z drugimi sredstvi podjetja.

Nov Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih občinskih GJS varstva okolja, prvič za vsako GJS posebej, določa, kaj spada pod infrastrukturo za izvajanje te službe.

Način izkazovanja sredstev javnih podjetij v poslovnih knjigah

Javno podjetje naj bi v svojih poslovnih knjigah, kot to opredeljuje SRS 35, praviloma posebej izkazovalo vse vrste sredstev po posameznih vrstah gospodarskih javnih služb in po drugih dejavnostih, ki jih opravlja. V primeru, da javno podjetje, poleg gospodarskih javnih služb opravlja tudi druge dejavnosti, naj bi v skladu s SRS 35 izkazovalo v svojih poslovnih knjigah posebej osnovna sredstva za opravljanje posameznih gospodarskih javnih služb in posebej osnovna sredstva za opravljanje drugih dejavnosti. Če uporablja ista sredstva za opravljanje več dejavnosti, mora v posebnih razkritjih prikazati njihove deleže, ki se uporabljajo pri opravljanju gospodarskih javnih služb. Na to, koliko sredstev je izkazanih v posameznih dejavnostih, zato vpliva tudi sodilo, ki ga uporabljajo za prikazovanje deleža uporabe, sicer skupnih sredstev, v posameznih dejavnostih (Kavčič, 2000, str. 57–58).

Iz podatkov iste raziskave je bilo ugotovljeno, da podjetja večino sredstev ne uporabljajo v več dejavnostih. Tam, kjer so pa taki primeri, so sodila za razdelitev zelo različna. Tako podjetja kot sodila navajajo čas uporabe, dohodek potrebe, nahajališče itd.

Odgovori kažejo, da podjetja temu vprašanju ne posvečajo posebne pozornosti. Z upoštevanjem načela manjših stroškov od koristi je stališče podjetij razumljivo, saj glede na to, da je sredstev, ki jih uporabljajo v različnih dejavnostih sorazmerno malo (seveda, če je verjeti odgovorom podjetij). Ker pa to lahko bistveno vpliva na uspešnost posamezne dejavnosti, bi morali, ne glede na pogostost takih primerov, temu vprašanju posvečati več pozornosti. Menimo, da bi pri urejanju odnosov lahko podlago za razporejanje teh sredstev kar predpisali oziroma se za njo dogovorili. Gre namreč za istovrstna sredstva, ki jih uporabljajo v vseh podjetjih za opravljanje enake dejavnosti. Zato uporaba različnih sodil ni utemeljena.

V raziskavi je po natančnejšem pregledu infrastrukturnih sredstev in števila podjetij (Kavčič, 2000, str. 65) bilo ugotovljeno, da podjetja pri razvrščanju posameznih sredstev med infrastrukturne objekte niso imela enakih kriterijev. Iz tega se sklepa, da imajo ena podjetja istovrstna sredstva uvrščena med infrastrukturne objekte, druga pa med sredstva podjetja. Ker pa to dejstvo vpliva na stroške in s tem na lastno ceno, brez natančnejših navodil, kaj sodi med infrastrukturne objekte in kaj ne, ne bo mogoče določiti, kolikšna je lahko lastna cena storitev posameznih dejavnosti.

Določanje amortizacijskih stopenj

Pravne osebe, ki so oblikovane na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah, se ravnajo v okviru računovodstva po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe. Zakon o gospodarskih družbah v 1. odstavku 50. člena določa, da morajo gospodarske družbe voditi poslovne knjige ter izdelati letna poročila v zvezi s svojim poslovanjem v skladu z določbami Zakona o gospodarskih družbah (poglavje VII) in drugimi predpisi, ter ob upoštevanju računovodskih standardov in načel ter splošnih računovodskih predpostavk, ki jih izdaja z zakonom pooblaščen organizacija. Takšna organizacija pa je v Sloveniji Slovenski inštitut za revizijo (Kavčič, 2000, str. 79).

Tako morajo proučevana podjetja v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi glede amortizacije (SRS 13) pred začetkom amortiziranja določiti najkrajšo dobo koristnosti glede na naslednje kriterije: pričakovano fizično obrabljanje, pričakovano tehnično staranje, pričakovano ekonomsko staranje in pričakovane zakonske ali druge omejitve uporabe. Tako podjetje za svoje lastne potrebe samostojno določi:

- metodo amortiziranja (časovna in funkcionalna),
- letne amortizacijske stopnje,
- razdelitev lente amortizacije na razdelitev znotraj leta.

Podjetja morajo po standardu občasno preverjati dobo koristnosti opredmetenih osnovnih sredstev in neopredmetenih dolgoročnih sredstev, amortizacijske stopnje pa glede na to preračunati za sedanja in bodoča obdobja, če so pričakovanja bistveno drugačna od prejšnjih ocen.

Amortizacijske stopnje, ki so predpisane pri sestavljanju davčne prijave, niso podlaga tudi za obračunavanje amortizacije v poslovnih knjigah.

Iz odgovorov podjetij je bilo razvidno, da vsa podjetja uporabljajo enakomerno časovno metodo amortizacije. Iz podatkov raziskave je bilo ugotovljeno, da večina podjetij ne upošteva Slovenskih računovodskih standardov, temveč za obračun amortizacije upošteva Uredbo o nomenklaturi sredstev za amortizacijo z letnimi amortizacijskimi stopnjami – v nadaljevanju Uredba (Ur.l. SFRJ, št. 21/89 in 5/90). Takih podjetij je v dejavnosti distribucije 58 %, v dejavnosti odvajanja vode 48 % in v dejavnosti čiščenja vode 50 %. Kljub temu da je Uredba veljala do leta 1993, uporabljajo javna podjetja stopnje iz te Uredbe še danes. Da podjetja niso v celoti dojela sistema amortizacije, ki so ga vpeljali Slovenski računovodski standardi, kažejo prav odgovori na vprašanje o amortizaciji (Kavčič, 2000, str. 80). Podatki iz raziskave prav tako kažejo, da je na področju amortizacije med podjetji precej razlik.

Po Jerebu (2000a, str. 71) se v praksi dogaja, da se amortizacija osnovnih sredstev v upravljanju v izkazu poslovnega izida enostavno pripiše tisti občini, ki je lastnica določenih osnovnih sredstev. To pa pomeni, da mora javno podjetje z opravljanjem dejavnosti v posamezni občini doseči toliko prihodkov, da bo z njimi lahko pokrilo vse obračunane stroške amortizacije osnovnih sredstev v lasti te občine. Vir za nove investicije v osnovna sredstva posamezne občine je torej tisti znesek amortizacije, ki se pokrije iz prihodkov, ustvarjenih na območju te občine.

Takšnega obravnavanja amortizacije osnovnih sredstev v upravljanju ne spremeni niti dejstvo, da podjetje z opravljanjem dejavnosti na področju večine občin v sedanjem času ne uspeva pokriti vseh stroškov. Del nepokritih stroškov amortizacije iz izkaza poslovnega izida se namreč odpiše v breme obveznosti do občine, ki je lastnik teh osnovnih sredstev. Tako lahko pri podjetjih, ki zmanjšujejo stroške amortizacije neposredno v breme obveznosti do občin, v izkazu uspeha neposredno razberemo znesek amortizacije, pokrite s prihodki. Pri podjetjih, ki uporabljajo bruto princip knjiženja (odpis obveznosti do občin v dobro prihodkov), pa moramo izkazane stroške amortizacije zmanjšati še za znesek izkazanih prihodkov iz naslova odpisa obveznosti do občine (Jereb, 2000a, str. 72).

Po novem so za obračun omrežnine uporabnikom amortizacijske stopnje za komunalno infrastrukturo določene v prilogi novega Pravilnika o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS.

Pomembnejše težave pri računovodskem evidentiranju infrastrukture v upravljanju

Ko govorimo o ustreznosti knjigovodskih evidenc osnovnih sredstev v upravljanju pri javnih podjetjih, se moramo zavedati, da javno podjetje samo nima zadostnega vpliva oziroma možnosti, da bi vzpostavilo pravilne evidence. Težave, povezane s pravilnim izkazovanjem infrastrukture v poslovnih knjigah javnega podjetja, izvirajo iz preteklosti in so povezane z naslednjimi aktivnostmi oziroma stanji (Jereb, 2002c, str. 57):

- investitorstvo pri izgradnji infrastrukturnih objektov in naprav,
- upravljanje z infrastrukturnimi objekti in napravami,
- način knjigovodskega evidentiranja izgradnje infrastrukturnih objektov in naprav,
- ločevanje investicij in investicijskega vzdrževanja,
- revalorizacija osnovnih sredstev in pospešena amortizacija.

Težave, ki jih povzroča določitev investitorja pri gradnji infrastrukturnih objektov in naprav

Sistem financiranja investicij v infrastrukturo je praviloma vzpostavljen tako, da se za te namene uporabljajo različni viri, ki nastajajo pri poslovanju javnih podjetij (npr. amortizacija osnovnih sredstev, sredstva iz naslova upravičene cene (sredstva RR), priključnine, takse, dotacije pravnih ali fizičnih oseb), ali pa se zbirajo pri lastniku infrastrukture, tj. občin (proračunska sredstva občine, proračunska sredstva države,

mednarodna sredstva –PHARE ipd.). V odvisnosti od vira financiranja investicij v infrastrukturo je večinoma odvisna tudi odločitev o investitorju. Težave pri izkazovanju infrastrukture, ki izvirajo iz preteklosti in tudi danes še niso odpravljene, pa običajno nastajajo v primerih, ko je investitor občina. Slednja lahko v skladu z vsemi predpisi izvede investicijo v infrastrukturo, sredstva se začnejo uporabljati, vendar se osnovno sredstvo formalno (in s tem tudi knjigovodsko) ne prenese v upravljanje javnemu podjetju, čeprav postane del infrastrukturnega sistema, s katerim upravlja javno podjetje. V kolikor se pri izvajanju investicij pozabi na ta zadnji, vendar ne nepomemben korak, upravljavec ne more zagotoviti popolne evidence infrastrukturnih objektov in naprav. Ker se evidence za ostali del infrastrukturnega omrežja spremljajo le pri javnem podjetju kot upravljavcu, nihče nima popolnega pregleda nad obsegom, vrednostjo in stanjem vseh objektov in naprav v občini (Jereb, 2002c, str. 58).

Težave, ki izvirajo iz sistema upravljanja z infrastrukturnimi objekti in napravami

Še vedno se dogaja, da del infrastrukturnega omrežja izvedejo in financirajo občani sami, bodisi pod okriljem krajevnih skupnosti ali pa prek gradbenih odborov. Vrednost takšnih infrastrukturnih omrežij je le izjemoma vključena v poslovne knjige upravljavca. Razlog je lahko enak, kot smo ga opisali v prejšnji točki, ali pa celo v tem, da lastnik ta del infrastrukturnega omrežja preda v upravljanje drugemu upravljavcu. V zadnjem času smo predvsem ob zapletih z ustreznostjo pitne vode priča prenosom teh infrastrukturnih omrežij podjetij, ki naj bi upravljalo s celotnim infrastrukturnim sistemom, vendar se po nekaj letih uporabe takšno infrastrukturno omrežje predaja upravljavcu večinoma brez potrebne dokumentacije in brez poznavanja ustrezne vrednosti teh objektov in naprav (Jereb, 2002c, str. 58).

Tehnika vodenja knjigovodskih evidenc

V kar nekaj javnih podjetjih je mogoče še vedno zaslediti način skupnega evidentiranja infrastrukturnih objektov in naprav, ko se v javnih podjetjih za evidentiranje (npr. kanalizacijskega omrežja) vzpostavi le ena inventarna številka za vso mesto. Po nekaj letih doknjiževanja novih investicij, obnov, zamenjav in izločitev na tej inventarni številki se izgubi vsaka sled za tem, kaj je pravzaprav sploh izkazano v tej inventarni številki, in se tudi ne ve več, ali je vrednost vsaj približno ustrezna dejanskemu stanju. Takšne evidence ne omogočajo pravilnega stanja infrastrukture. Tudi v primerih če podjetje spremlja infrastrukturno omrežje po naseljih, ulicah ipd., se pojavljajo težave zaradi načina evidentiranja kasnejših poslovnih dogodkov, povezanih z obstoječimi objekti. Koliko je takih nepravilno evidentiranih objektov in naprav in za koliko se razlikujejo knjigovodske in dejanske vrednosti infrastrukturnih objektov, se običajno ugotovi šele s cenitvijo (Jereb, 2002c, str. 59).

Težave, ki sta jih povzročala obvezna revalorizacija in sistem pospešenega amortiziranja

Svoj delež k neustreznim vrednostim infrastrukture v poslovnih knjigah upravljavca pa so prav gotovo dodale tudi računovodske tehnike obračunavanja amortizacije in revalorizacije. Ker revalorizacijski koeficienti na podlagi rasti drobno prodajnih cen ali cen življenjskih potrebščin niso odražali dejanske rasti vrednosti infrastrukturnih objektov, saj je rast vrednosti infrastrukturnih objektov in naprav v zadnjih letih običajno zaostajala za navedenimi koeficienti, tega ne nameravamo podrobneje obravnavati. Nasprotno pa je lahko uporaba obračuna »pospešene« amortizacije v preteklosti povzročala hitrejše zmanjševanje vrednosti infrastrukturnih objektov in naprav od realnega zniževanja njihove vrednosti (Jereb, 2002c, str. 61).

Vsi navedeni razlogi kažejo, da javno podjetje ne more pravilno izkazovati infrastrukturnih objektov in naprav, in slednjih tudi ne more ustrezno ovrednotiti zgolj na podlagi podatkov iz svojih poslovnih knjig. Pri urejanju premoženjskih razmerij med občinami in javnimi podjetji bo pri prenosu infrastrukture v občinske knjige v praksi prišlo do precejšnjih težav.

Razlike med tehnično evidenco (kataster) in računovodsko evidenco

V idealnem primeru bi morale biti evidence v katastrih in računovodskih evidencah usklajene. Vsa infrastruktura bi morala biti zavedena v komunalnem katastru. Imeti bi morala realno nabavno vrednost, po kateri bi se lahko amortizirala. V praksi so razmere žal drugačne.

Ne glede na način vzpostavitve katastra, izvedbe cenitev ter izdelave ustrežnejših računovodskih evidenc osnovnih sredstev je potrebno opozoriti na dejstvo, da zaradi pomanjkljivih podatkov o dejanskem stanju cevovodov iz preteklosti te evidence ne bodo v celoti odražale dejanskega stanja. Upoštevanje te pomanjkljivosti pa pomeni, da se bo v prihodnje ob zamenjavah, obnovah, ipd. moralo prilagoditi tisto inventarno številko, ki je bila ob vzpostavitvah evidenc navedena na obravnavani lokaciji, ne glede na to ali se je pri vzpostavitvi katastra in cenitvah ocenjevalo vrednosti cevovoda na podlagi napačnih predpostavk (Jereb, 2002c, str. 70).

6 PRIMER OBLIKOVANJA PRODAJNIH CEN V KOMUNALNEM PODJETJU

6.1 Predstavitev podjetja Mariborski vodovod

Mariborski vodovod je delniška družba in je pravni naslednik Javnega podjetja Mariborski vodovod p.o., ki ga je ustanovil izvršni svet občine Maribor s sklepom, dne 23. 4. 1991. Sklep o preoblikovanju Javnega podjetja Mariborski vodovod p.o. v delniško družbo je bil sprejet na seji Mestnega sveta občine Maribor 24. 4. 1996. Ustanovitelj podjetja je Mestna občina Maribor.

S preoblikovanjem Mestne občine Maribor in na podlagi lastninskega preoblikovanja podjetja se je število ustanoviteljic in razmerja med njihovimi osnovnimi vložki v javnem podjetju Mariborski vodovod spremenilo. Zaradi potrebe po ohranitvi statusa javnega podjetja in neposredne podelitve koncesije je podjetje po zahtevi Zakona o javno zasebnem partnerstvu v letu 2008 izvedlo nakup 10 % delnic od zasebnikov. Preostali delež, ki je bil v lasti zasebnikov, je kupila Mestna občina Maribor. Podjetje je tako od meseca aprila 2009 v 100 % lasti občin.

Dejavnost podjetja povzemam, kot je bila predstavljena v Revizijskem poročilu Računskega sodišča št. 1209-2/2003-19.

Temeljna dejavnost Mariborskega vodovoda je:

- zbiranje, čiščenje in distribucija vode kot gospodarska javna oskrba naselij s pitno vodo,
- splošna gradbena dela,
- vodovodne in sanitarne inštalacije,
- proizvodnja merilnih kontrolnih, preizkuševalnih, navigacijskih in drugih inštrumentov ter naprav.

Mariborski vodovod, poleg naštetih dejavnosti, opravlja javna pooblastila in naloge, ki izhajajo iz dejavnosti izvajanja gospodarske javne službe (**evidence, mnenja, kataster ipd.**), opravlja pa tudi druge dejavnosti, ki ne spadajo med gospodarske javne službe, če s tem soglašajo ustanovitelji. Podjetje izvaja obvezno javno službo za oskrbo z vodo na območju sedemnajstih občin (podatek iz leta 2007). Iz tega opisa je razvidno, da se je vodenje evidenc, izdaja mnenj (soglasij) in katastra pred sprejetjem Zakona o prostorskem načrtovanju v letu 2007, obravnavalo kot gospodarsko javno službo.

Podjetje gospodari z vodovodnim omrežjem, ki obsega okoli 1.313 kilometrov vodovodov na območju mesta Maribor in preostalih 16 občin. Občine, ki jih podjetje oskrbuje, imajo različne politike cen, kar posledično pomeni, da imajo različne cene storitev. Nekatere imajo tudi različne cene za storitve za gospodarstvo in negospodarstvo. Objekti so se s preoblikovanjem podjetja lastnili po lokacijskem principu, kar ni bila najboljša rešitev, saj sistem deluje kot celota. Nekatere občine so tako lastnice objektov vodovodne infrastrukture (črpališča, prečrpalnice), koristijo jih pa tudi druge občine. Za vzdrževanje objektov je odgovorna lastnica objektov, torej tista občina, v kateri se objekt nahaja. Tako morajo preostale občine kriti del stroškov za vzdrževanje teh objektov, kar se presoja z različnimi sodili. Stroški se prenašajo med občinami na osnovi vnaprej potrjenih ključev. Konec leta 2008 je podjetje zaposlovalo 163 ljudi (podatek iz Letnega poročila 2008). Ker podjetje opravlja dejavnost javne gospodarske službe, mora med ostalim pri svojem poslovanju upoštevati tudi SRS 35 (do 31. 12. 2009 ima možnost uporabe SRS 35 (2002)). S sprejetjem SRS 2006 je bil uveden tudi novi SRS 35, ki ukinja kategorijo Sredstva v

upravljanju, ki je dajal komunalnim podjetjem možnost, da amortizacijo, ki je ni bilo mogoče pokriti s ceno storitve, odpiše in izkaže kot izredni prihodek v izkazu poslovnega izida. To je zelo pomembno dejstvo, če upoštevamo, da so bile cene komunalnih storitev do nedavnega pod strogim nadzorom (urejala jih Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev), in v vseh primerih (pri vseh 17 občinah) niso zadoščale za pokrivanje vseh stroškov. SRS 2006 ima za omenjeno problematiko navedeno možnost prehodnega obdobja do konca leta 2009.

6.2 Obstoječi način organiziranosti stroškovnega računovodstva in oblikovanja prodajnih cen

Pri razporejanju stroškov med dejavnostmi in občinami si v podjetju pomagamo s sistemom stroškovnih mest in stroškovnih nosilcev. Takšna razdelitev omogoča tudi izračun lastne cene vode v posamezni občini.

Prikaz izračunavanja stroškov za razporejanje na posamezne dejavnosti in stroškovne nosilce.

Organizacija stroškovnih mest kot podlaga za ugotavljanje poslovnega izida vodooskrbe po občinah

Stroškovna mesta so določena za:

- glavno dejavnost,
- stransko in pomožno dejavnost,
- splošne službe.

Stroškovna mesta glavne dejavnosti

Stroškovna mesta glavne dejavnosti se nanašajo na opravljanje gospodarsko javne službe in vsebinsko zajemajo:

- SM distribucije vode,
- SM črpanja vode,
- SM tranzita vode.

Na stroškovnih mestih glavne dejavnosti se neposredno in posredno izvaja tisto opravljanje storitev, zaradi katere je bila organizacija ustanovljena.

Razvrstitev stroškovnih mest glavne dejavnosti je naslednja:

01 – DISTRIBUCIJA VODE MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU

02 – DISTRIBUCIJA VODE HOČE–SLIVNICA

03 – DISTRIBUCIJA VODE SELNICA OB DRAVI

04 – DISTRIBUCIJA VODE BENEDIKT

05 – DISTRIBUCIJA VODE SV. ANA

06 – DISTRIBUCIJA VODE CERKVENJAK

07 – DISTRIBUCIJA VODE APAČE
08 – DISTRIBUCIJA VODE SV. JURIJ V SLOVENSKIH GORICAH
09 – DISTRIBUCIJA VODE SV. TROJICA V SLOVENSKIH GORICAH
10 – DISTRIBUCIJA VODE MESTNA OBČINA MARIBOR
11 – DISTRIBUCIJA VODE PESNICA
12 – DISTRIBUCIJA VODE RUŠE
13 – DISTRIBUCIJA VODE LENART
14 – DISTRIBUCIJA VODE DUPEK
17 – DISTRIBUCIJA VODE KUNGOTA
18 – DISTRIBUCIJA VODE ŠENTILJ
19 – DISTRIBUCIJA VODE G. RADGONA

40 – ČRPANJE VODE MARIBOR
42 – ČRPANJE VODE RUŠE
43 – ČRPANJE VODE SELNICA
46 – ČRPANJE VODE MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU
47 – ČRPANJE VODE HOČE–SLIVNICA
48 – ČRPANJE VODE ŠENTILJ

50 – TRANZIT VODE MARIBOR
51 – TRANZIT VODE PESNICA
52 – TRANZIT VODE RUŠE
53 – TRANZIT VODE LENART
54 – TRANZIT VODE DUPEK
57 – TRANZIT VODE KUNGOTA
58 – TRANZIT VODE ŠENTILJ
59 – TRANZIT VODE MIKLAVŽ NA DRAVSKEM POLJU

Stroškovna mesta glavne dejavnosti distribucije vodooskrbe so izvedena tako, da ima vsaka občina svoje stroškovno mesto in imajo poleg glavnega stroškovnega mesta tudi vlogo nosilca stroškov in omogočajo izdelavo kalkulacije cene vode in obračuna uspešnosti oziroma poslovnega izida za posamezno občino.

Prenos stroškov znotraj glavne dejavnosti (na primeru teh stroškov je v naslednjem poglavju prikazano, kako različne podlage lahko vplivajo na lastno ceno vode v posamezni občini).

Stroškovna mesta glavne dejavnosti črpanja in tranzita imajo naravo začasnih stroškovnih mest. Glede na to da so lastnice infrastrukture črpanja in tranzita samo nekatere občine, uporabljajo jo pa vse, služijo ta stroškovna mesta pravilnejši obremenitvi vseh občin s temi stroški. Občine, ki niso lastnice infrastrukture črpanja in tranzita, oziroma so lastnice v manjšem obsegu, kot jo dejansko uporabljajo, morajo prispevati glede na porabo

sorazmeren del stroškov občinam lastnicam črpališč za pokritje amortizacije in ostalih stroškov (stroški dela, električna energija, vzdrževanje), ki nastanejo na teh stroškovnih mestih. Ključ za delitev je dejanska poraba vode v posamezni občini pri črpanju in dejanska poraba vode v posamezni občini, upošteva infrastrukturo tranzitnih objektov do posamezne občine pri tranzitu.

Stroškovna mesta stranske in pomožne dejavnosti

Razvrstitev stroškovnih mest stranske in pomožne dejavnosti:

DE VZDRŽEVANJE:

20 – VODSTVO DE VZDRŽEVANJE

21 – ŠTEVČNA DELAVNICA

22 – REMONTNA DELAVNICA

23 – AVTOPARK

26 – VZDRŽEVANJE ZGRADB IN OKOLJA

DE OMREŽJE:

30 – OMREŽJE

60 – POČITNIŠKI DOM

61 – POČITNIŠKE PRIKOLICE – BANOVC

Na stroškovnih mestih stranske dejavnosti podjetje prav tako opravlja storitve, vendar to ni njihov glavni namen. Del stranske dejavnosti služi glavni dejavnosti, zaradi nje je tudi nastala. Z le-to se podjetje ukvarja predvsem zato, da bi poslovalo bolj smotno. Poslovni učinki stranske dejavnosti imajo naravo končnih stroškovnih nosilcev, kadar nastopajo samostojno, če služi glavni dejavnosti, pa imajo naravo začasnih stroškovnih nosilcev. Stroške posameznih stroškovnih nosilcev se spremlja s pomočjo delovnih nalogov, s katerimi spremljamo stroške materiala, dela in zunanjih storitev.

Funkcijo stranske dejavnosti imajo naslednja stroškovna mesta:

- številna delavnica,
- remontna delavnica,
- omrežje.

Stranska dejavnost, ki nastopa samostojno in ne služi glavni dejavnosti, je počitniški dom.

Pomožna dejavnost pomaga osnovni dejavnosti, ki brez nje ne bi bila izvedljiva.

Poslovni učinki stroškovnih mest pomožne dejavnosti (avtopark, vzdrževanje zgradb in okolja) so prvine poslovnega procesa v osnovni in stranski dejavnosti. Praviloma nimajo narave končnega nosilca stroškov, temveč začasnega stroškovnega nosilca. Le v izjemnih primerih organizacija poslovne učinke teh stroškovnih mest prodaja (avtopark), takrat imajo naravo končnih stroškovnih nosilcev. Tudi stroške teh poslovnih učinkov spremljamo s pomočjo delovnih nalogov.

Splošna stroškovna mesta

Splošna stroškovna mesta sestavljajo:

- Stroškovna mesta nakupne dejavnosti:
 - nabava in javna naročila,
 - skladiščenje.
- Stroškovna mesta prodajne dejavnosti:
 - obračun vode.
- Splošna stroškovna mesta:
 - uprava,
 - razvojni sektor,
 - gospodarsko-računski sektor,
 - poslovna informatika,
 - vodstvo tehnično-operativne službe,
 - priprava dela.
- Splošna stroškovna mesta, ki služijo stranski dejavnosti:
 - projektiranje, vodenje, spremljava, priprava in nadzor infrastrukturnih investicij,
 - projektiranje, vodenje, spremljava, priprava in nadzor novih priključkov, pregled in zamenjava priključkov,
 - zastopstvo.

Razvrstitev splošnih stroškovnih mest:

70 – VODSTVO TOS

71 – NABAVA, ZASTOPSTVO IN JAVNA NAROČILA

72 – SKLADIŠČE

74 – PRIPRAVA DELA, KOMERCIALA IN OBRAČUN IZVEDENIH DEL

75 – PROJEKTIRANJE, VODENJE, SPREMLJAVA, PRIPRAVA IN
NADZOR INFRASTRUKTURNIH INVESTICIJ

76 – NOVI PRIKLJUČKI, PREGLED IN ZAMENJAVA PRIKLJUČKOV

80 – VODSTVO IN SPLOŠNI KADROVSKI SEKTOR

81 – RAZVOJNI SEKTOR

83 – GRS (RAZEN OBRAČUNA VODE IN SALDAKONTOV)

84 – OBRAČUN VODE (VKLJUČUJOČ SALDAKONTE)

87 – ODDELEK POSLOVNE INFORMATIKE

Zajemanje stroškov po stroškovnih mestih:

Vsi stroški se obvezno knjižijo po stroškovnih mestih.

Uresničeni stroški se razporejajo po stroškovnih mestih na podlagi knjigovodskih listin o njihovem nastanku. Nekatere stroške je mogoče razporejati na stroškovna mesta neposredno, na podlagi knjigovodski listin, druge pa le na podlagi razdelilnikov stroškov.

V tem primeru se uporabljajo ali stvarna merila ali merila, ki imajo vzročno povezavo s stroški. Temeljno načelo je, da se predvsem pri večjih stroških uporabljajo stvarna merila.

Obračun stroškov po stroškovnih mestih poteka preko obračunskega lista OBOL-a .
Razporejanje stroškov poteka preko **izvirnih stroškov** in **izvedenih stroškov**.

Izvirni stroški:

- neposredni stroški materiala,
- neposredni stroški storitev,
- neposredni stroški električne energije,
- stroški režijskega materiala,
- stroški režijskih storitev,
- stroški storitev investicijskega vzdrževanja,
- stroški za preglede vode,
- stroški dela,
- amortizacija osnovnih sredstev Mariborskega vodovoda,
- amortizacija infrastrukture občin,
- drugi stroški poslovanja

Razporejajo se na stroškovna mesta na osnovi neposrednega nastanka oziroma povzročitve stroška na stroškovnem mestu (računi, izdajnice materiala), merilcev (električna energija za črpališča in prečrpalnice), lokacije osnovnih sredstev in razdelilnikov. Na osnovi razdelilnikov stroškov se na SM razporejajo stroški, nastali na sedežu podjetja, in sicer:

Tabela 2: Razdelilniki za delitev stroškov na sedežu podjetja

Vrsta stroška	Osnova za ključ
Režijska elektrika	lux, moč motorjev
Ogrevanje	število in velikost radiatorjev
PTT - telefoni	število telefonov na SM
Čiščenje in odvoz odpadkov	površina SM (m2)
Varnostna služba	število zaposlenih
Voda	dogovorjen % za števeno delavnico, razlika število zaposlenih na SM

Vir: Mariborski vodovod Letno poročilo 2008

Izvedeni stroški so sestavljeni stroški, izhajajo iz primarnih stroškov in se prenašajo na glavna stroškovna mesta oziroma porabnike storitev na osnovi **delovnih nalogov** in **ključev**

Na osnovi **obračunanih delovnih nalogov** za opravljene storitve za posamezno stroškovno mesto se prenašajo naslednji sekundarni stroški:

- stroški investicijskega vzdrževanja v lastni režiji,

- medsebojne storitve proizvodnje,
- redno vzdrževanje infrastrukturnih objektov,
- popravila prelomov na cevovodih,
- vzdrževanje priključkov,
- redno vzdrževanje črpalnih objektov,
- redno vzdrževanje infrastrukturnih objektov.

V okviru glavne dejavnosti nastajajo neposredno.

Na osnovi **meril (ključev)** se na druga stroškovna mesta sekundarni stroški prenašajo po metodologiji:

- **stroške dežurne službe** se prenaša na občine na osnovi dolžine omrežja v posamezni občini, korigirane za faktor dotrajanosti (ti stroški 100 % bremenijo glavno dejavnost).

Stroškovna mesta stranskih in pomožnih dejavnost

- **stroški avtoparka** se prenašajo na SM na osnovi vrednosti avtoparka, ki ga posamezno SM uporablja,
- **stroški vodstva vzdrževanja** se prenašajo samo v okviru DE Vzdrževanje. Osnova je angažiranje vodstva pri posamezni dejavnosti,
- **delitev skupnih obratnih in poslovnih prostorov** – vsi stroški zgradb in okolja na lokaciji sedeža firme se prenašajo na SM glede na uporabnike po kvadraturi prostorov, ki jih posamezno SM uporablja.

Stroški splošnih stroškovnih mest

- **stroški skladiščenja, nabave in javnih naročil** se prenašajo na posamezna SM na osnovi planiranega obsega porabe materiala (velja za GJS in tržno dejavnost),
- **stroški uprave (uprava, razvojni sektor, GRS, poslovna informatika, vodstvo TOS)** se prenašajo na vodooskrbo 95-odstotno in na dopolnilno dejavnost 5-odstotno. Znotraj vodooskrbe se prenašajo na posamezne občine po planirani količini dobavljene vode (če bi podjetje opravljalo samo tržno dejavnost, večina teh stroškov ne bi nastajala, zato takšen odstotek prenosa na vodooskrbo),
- **strošek prodaje (obračun vode)** – od skupnih stroškov prodaje se najprej odšteje sorazmeren del stroškov inkasa, ki jih pokrivata Nigrad in občine (občinska taksa), ostanek pa se prenese na občine na osnovi porabljene vode (100 % glavna dejavnost),
- **stroški priprave dela** se prenašajo na SM glavne dejavnosti po kombiniranem ključu: osnovno razmerje delitve na osnovi planiranega razmerja med osnovno in dopolnilno dejavnostjo, delež iz osnovne dejavnosti se deli na občine na osnovi števila intervencij v posamezni občini.

Stroški, ki niso zajeti v okviru glavne dejavnosti, bremenijo tržno dejavnost.

6.3 Izračun prodajne cene po novem Pravilniku

Za izračun cen po novem Pravilniku v sami organizaciji stroškovnih mest (v podjetju Mariborski vodovod) ni potrebno izvajati sprememb. V primeru da bo z občinami možno skleniti dogovor o pokrivanju stroškov komunalnega katastra in soglasij, bo te stroške potrebno ustrezno izločiti iz stroškov uprave v kalkulaciji lastne cene vode, kamor se trenutno vključujejo (ti stroški se že sedaj vodijo na ločenem stroškovnem mestu – Razvojni sektor).

Za izdelavo kalkulacije je potrebno iz sedanje lastne cene vode za obračun omrežnine za vsako občino izločiti strošek amortizacije infrastrukture. Amortizacija infrastrukture se bo namreč obračunavala v sklopu omrežnine in ne več v sklopu variabilnega dela prodaje vode (vodarina). Pri tem koraku se pojavita dve dilemi. Prva dilema je, po katerih stopnjah pripraviti predračun amortizacije za prihodnje leto, druga pa, na kakšen način med občine razdeliti strošek amortizacije objektov črpanja in transporta (tranzita) vode (več o težavah pri aplikaciji pravilnika v prakso v naslednjem poglavju). Za potrebe magistrske naloge bomo zaradi primerljivosti različnih pristopov zaračunavanja cen v kalkulacijo uvedli nekaj predpostavk:

- Delitev splošnih stroškov po dejavnostih ostane enaka, kot je bila doslej (ne upoštevaše sodilo iz novega Pravilnika – delež proizvodnih stroškov posamezne dejavnosti v celotnih proizvodnih stroških).
- Amortizacija infrastrukture se zaradi primerljivosti obeh metodologij obračuna po stopnjah, ki jih je uporabljalo podjetje.
- Delitev stroškov med občinami na skupnih objektih se obračuna kot doslej po metodologiji, ki jo je uporabljal Mariborski vodovod (ne upoštevaše merilo delitve glede na solastniški delež iz Pravilnika). V letnem strošku amortizacije je tako vključen še pripadajoči del amortizacije na črpalnih in tranzitnih objektih (tako je bilo tudi po stari metodologiji).
- V kalkulacijo so všteti stroški vodenja komunalnega katastra in izdaje soglasij.
- V omrežnino niso vključeni stroški odškodnin kmetom, ki se doslej niso obračunavali.
- Prodaja vode je pri izračunu po obeh metodologijah na enakem nivoju.
- V vodarino ni vključen strošek donosa na vložena sredstva izvajalca javne službe (5. tč 2. člena novega Pravilnika).

Pri izračunih bom za primerjavo izhajal iz polne lastne cene storitev. Izračun omrežnine po dimenzijah vodomero v Mestni občini Maribor:

Tabela 3: Izračun omrežnine po dimenzijah vodomera v Mestni občini Maribor (MOM)

Vodomer	Faktor omrežnine	Št. vodomero MOM	Ponderirano št.vod.	Letni strošek/ vodomer	Ocenjen prihodek	MOM mesečni strošek/ vodomer
DN 13	1,00	1.654	1.654	41	67.353	3,39
DN 20	1,67	16.238	27.117	68	1.104.259	5,67
DN 25	2,50	984	2.460	102	100.174	8,48
DN 40	6,67	206	1.374	272	55.952	22,63
DN 50	10,00	313	3.130	407	127.458	33,93
DN 80	33,33	112	3.733	1.357	152.011	113,10
DN 100	50,00	25	1.250	2.036	50.902	169,67
DN 150	100,00	3	300	4.072	12.216	339,34
	Skupaj	19.535	41.018	8.355	1.670.325	=amortizacija

Vir: Interni podatek Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.

Letni strošek amortizacije (omrežnina) je razdeljen glede na število in dimenzijo vodomero v občini. Na ta način pridemo do stroška, ki odpade na posamezno dimenzijo vodomera iz naslova omrežnine. Po sistemu polnega pokrivanja stroškov s prihodki, je ta strošek enak prodajni tarifi po dimenziji vodomera.

V Tabeli 4 je na enak način kot za MOM po dimenzijah izračunan še strošek omrežnine za občino Pesnica. Iz indeksa je razvidno, da je v občini Pesnica zaradi drugačne izrabe prostora in posledično večjih stroškov amortizacije za isto dimenzijo vodomera potrebno pokriti za 213,55 % več stroškov kot v Mestni občini Maribor. Pod a) je prikazan variabilni del, kot se je izračunaval po stari metodologiji (vsi stroški vključno z amortizacijo/količina porabe v občini (Priloga Kalkulacija)). Pod b) je prikazan variabilni del, ki ne vsebuje stroškov amortizacije. Iz te postavke je razvidno, da pri variabilnem delu ne prihaja do tako velikih razlik. Za m³ vode je v občini Pesnica potrebno pokriti 16 % več variabilnih stroškov kot v Mestni občini Maribor. Po stari metodologiji je bila razlika 148 %.

Tabela 4: Primerjava mesečnega stroška omrežnine v Mestni občini Maribor (MOM) in občini Pesnica (v EUR)

Vodomer	Faktor omrežnine	MOM mesečni str./ vodomer	Pesnica mesečni strošek/ vodomer	Indeks Pesnica/MOM
DN 13	1,00	3,39	10,64	313,55
DN 20	1,67	5,67	17,77	313,55
DN 25	2,50	8,48	26,60	313,55
DN 40	6,67	22,63	70,97	313,55
DN 50	10,00	33,93	106,40	313,55
DN 80	33,33	113,10	354,64	313,55
DN 100	50,00	169,67	532,02	313,55
DN 150	100,00	339,34	1.064,03	313,55
(a) LC po starem/m ³		0,72	1,79	248,61
(b) LC brez am.(omr.)/m ³		0,50	0,58	116,00

Nov Pravilnik v 16. členu opredeljuje normalno in prekomerno uporabo vode. V Tabeli 5 je prikazana normalna letno oziroma mesečna poraba glede na posamezno dimenzijo vodomera. Vsak kubični meter porabljene vode nad normalno porabo se bo zaračunaval po 50 % višji tarifi od normalne.

Tabela 5: Izračun normalne porabe vode glede na dimenzijo vodomera

Vodomer	Faktor omrežnine	Normalna poraba	Normalna mesečna poraba (mesec 30 dni) v m³	Normalna letna poraba (365 dni) v m³
DN 13	1,00	0,6	18	219
DN 20	1,67	1,0	30	366
DN 25	2,50	1,5	45	548
DN 40	4,00	2,4	72	876
DN 50	10,00	6,0	180	2.190
DN 80	33,33	20,0	600	7.299
DN 100	50,00	30,0	900	10.950
DN 150	100,00	60,0	1.800	21.900

Iz Tabele 6 je razvidno, kako različni metodologiji drugače učinkujeta na mesečni strošek, ki bi naj odpadel na posamezne skupine uporabnikov v primeru polnega pokrivanja stroškov znotraj posamezne občine. Za izračun smo uporabili podatke iz Tabele 4. Pri porabnikih v stanovanjskih hišah in blokih smo v izračun vključili normalno porabo, prikazano v Tabeli 5. Do največje razlike pri obeh občinah pride pri uporabnikih, ki imajo zgrajene lastne kapacitete (npr. vikendi) in katerih poraba je majhna. Na uporabnike, ki živijo v ekonomično bolj učinkovitih objektih (stanovanjski bloki in stanovanjske hiše, ki v zadostni meri uporabljajo zgrajene kapacitete), po novi metodologiji odpade manj stroškov. Iz opazovane skupine uporabnikov bodo po novi metodologiji najbolj pridobili uporabniki stanovanjskega bloka v občini Pesnica, na katerega odpade po novi metodologiji za 34,57 % manj stroškov kot po stari.

Tabela 6: Primerjava mesečnega stroška za vodo po starem in novem pravilniku po različnih skupinah uporabnikov znotraj Mestne občine Maribor in občine Pesnica (v EUR)

	1a	2a	3a	1b	2b	3b	ind. 1b/1a	ind. 2b/2a	ind. 3b/3a
MOM mesečni str.	2,88	21,60	129,60	5,39	20,67	123,93	187,27	95,68	95,63
Pesnica mesečni str.	7,16	28,64	322,20	12,96	27,05	210,80	181,01	94,45	65,43

Legenda:

- 1a - STROŠEK VIKEND HIŠA povpr.poraba 4 m³/mesec-DN 13 (stara met.)
- 2a - STROŠEK STANOVANJSKA HIŠA povpr. poraba 30 m³/mesec-DN20 (stara met.)
- 3a - STROŠEK BLOK povpr. poraba 180 m³/mesec-DN 50 (stara met.)
- 1b - VIKEND HIŠA povpr.poraba 4 m³/mesec-DN 13 (nova met.)
- 2b - STROŠEK STAN. HIŠA povpr. poraba 30 m³/mesec-DN20 (nova met.)
- 3b - STROŠEK BLOK povpr. poraba 180 m³/mesec-DN 50 (nova met.)

V Tabeli 7 je prikazana primerjava izračunanega mesečnega stroška med uporabniki v dveh opazovanih občinah. Po obeh metodologijah prihaja do največje razlike med uporabniki z lastnimi zgrajenimi kapacitetami in majhno uporabo (vikend hiše).

Tabela 7: Primerjava mesečnega stroška za vodo po starem in novem pravilniku po različnih skupinah uporabnikov med Mestno občino Maribor in občino Pesnica (v EUR)

	MOM mesečni str./ vodomer	Pesnica mesečni str./ vodomer	Indeks Pesnica/MOM
1a	2,88	7,16	248,61
2a	21,60	28,64	132,59
3a	129,60	322,20	248,61
1b	5,39	12,96	240,30
2b	20,67	27,05	130,88
3b	123,93	210,80	170,09

7 PROBLEMI, KI SE BODO POJAVILI ZARADI UKINITVE SREDSTEV V UPRAVLJANJU IN PRI APLIKACIJI NOVEGA PRAVILNIKA V PRAKSO

7.1 Na splošno o problematiki

Ukinitiv sredstev v upravljanju in istočasen prenos knjigovodskih evidenc komunalne infrastrukture iz javnih podjetij na občine v praksi zagotovo ne bo potekala brez posledic, ki jih bodo občutila tako komunalna podjetja, občine, predvsem pa uporabniki.

Občine bodo morale vso komunalno infrastrukturo prevzeti v svoje knjige. Da bi samostojno zagotavljale vodenje knjigovodskih evidenc, izdaje soglasij in vodenje komunalnega katastra potrebujejo za to usposobljene kadre in opremo. Če se bo katera od občin odločila, da bo te dejavnosti izvajala samostojno, bo to zagotovo dražja rešitev, kot če bi to za njih kot storitev izvajalo javno podjetje. Iz tega zornega kota bo situacija najverjetneje podobna tisti, med letoma 1995 in 1997 (podrobnejši opis v poglavju o kronologiji dogodkov, ki so pripeljali do obstoječe situacije). Če takrat javna podjetja evidenc ne bi vodila izvenbilančno, bi se težko vzpostavljeni podatki o komunalni infrastrukturi najverjetneje izgubili. Občine bodo v obliki najemnine za infrastrukturo prejemala sredstva, ki bi morala biti namenjena obnovi infrastrukture. V primeru da cene ne bodo zadoščale za polno najemnino, bodo morale najti ustrezen vir za subvencioniranje storitev. Iz strani komunalnih podjetij se pojavlja največja bojazen, da bo najemnina kljub določbi iz novega Pravilnika o oblikovanju cen, ki jo opredeljuje kot namenski prihodek v sklopu občinskih proračunov, uporabljena za druge namene.

Pri javnih podjetjih se problematika prenosa infrastrukture v knjige občin od situacije, ki smo ji bili priča med letoma 1995 in 1997, najpomembneje razlikuje zaradi plačevanja najemnine za uporabo infrastrukture občinam. Doslej so bila »ustvarjena sredstva amortizacije« pri izvajalcih gospodarskih javnih služb. Bila so strogo namenska sredstva in so se uporabljala za investicije v infrastrukturo. Kako bo operativno potekalo investiranje v infrastrukturo, če bo najemnino potrebno nakazati najprej na občino, je v tem trenutku še neznanka. Še večji problem se bo pojavil v primeru prenizkih cen. Nedopustno bi bilo, da bi v tem primeru javna podjetja morala za plačevanje polne najemnine občinam najemati kredite pri finančnih institucijah. Ker bo osnova za izračunavanje najemnine (uporabnikom storitev posledično omrežnine) amortizacija infrastrukture, se pojavi vprašanje, po katerih stopnjah pripraviti predračun amortizacije za izračun tarif omrežnine. Pravilnik, kot smo opisali v poglavju 1.8.1, predpisuje drugačne stopnje od tistih, ki so jih uporabljala podjetja v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah, občine so pa po Pravilniku o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev obvezana, da obračunavajo amortizacijo po svojih stopnjah (to jim je v svojem priporočilu predlagalo tudi Ministrstvo za finance). Po takem, bodo občine morale uporabljati stopnje iz Pravilnika o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih in opredmetenih osnovnih sredstev, dokler Ministrstvo za finance ne bo izdalo navodila oziroma predpisa, da se za komunalno infrastrukturo uporabljajo stopnje iz Pravilnika o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS varstva okolja. Obstaja možnost oblikovanja cen po stopnjah iz Pravilnika o metodologiji oblikovanja cen in hkratnega obračuna amortizacije po stopnjah, ki jih uporabljajo občine. Izračun bi bil podoben tistemu, ki ga uporabljajo podjetja, ki za davčne in poslovne namene uporabljajo različne amortizacijske stopnje. Takšno obračunavanje tarif uporabnikom po stopnjah iz Pravilnika o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS varstva okolja, in istočasno obračunavanje amortizacije (in najemnine) po stopnjah, ki jih morajo v skladu s Pravilnikom o načinu in stopnjah odpisa neopredmetenih sredstev in opredmetenih osnovnih sredstev obračunavati občine, bi že v začetku pripeljalo do

subvencioniranja ali pa pretirane obremenitve uporabnikov storitev. Vzporedno vodenje evidenc po različnih amortizacijskih stopnjah bi pripeljalo do prevelike zmešnjave.

Drugo težavo predstavlja razdelitev stroškov amortizacije skupnih objektov (objekti za črpanje in transport vode) med posamezne občine. Nov Pravilnik v 3. točki 13. člena kot edino merilo za razdelitev teh stroškov predpisuje solastniški delež posamezne občine na tej infrastrukturi. V obravnavanem podjetju smo doslej te stroške razdeljevali na podlagi metodologije, opisane v poglavju 3.2.1. Ključ za delitev je bila dejanska poraba vode v posamezni občini pri črpanju in dejanska poraba vode v posamezni občini, upošteva infrastrukturo tranzitnih objektov do posamezne občine pri tranzitu. Operativno bi bilo delitev stroškov enostavneje rešiti, če bi se upoštevalo merilo iz Pravilnika. Občina, ki bi izkazovala stroške amortizacije za te objekte, bi od svojih občanov preko omrežnine zaračunala ustrezne prihodke za pokrivanje stroškov. Pri razdelitvi obremenitve med uporabnike vseh občin, ki to infrastrukturo uporabljajo, po ključu porabe vode, bi občina, lastnica objekta, izkazovala stroške, druge občine pa prihodke za pokrivanje teh stroškov. Doslej se je zadeva v izračunu, ki ga je opravljal Mariborski vodovod, izravnavala preko odpisa amortizacije v breme občine, ki je bil pri lastnici skupne infrastrukture, za sorazmerni delež, ki so ga pokrivala druge občine, manjši (v izkazu poslovnega izida smo tak prenos stroškov imenovali prisojeni prihodki, kar pa je dejansko bil zmanjšan strošek). Menim, da bi bilo zaradi neustreznih lastniških razmerij potrebno obremenitve med občinami deliti kot doslej, po strukturi prodaje vode. Težava lahko nastane pri medsebojnem nakazovanju teh sredstev med občinami (v kolikor bodo s strani občin odobrene tarife sploh dopuščale polno pokrivanje tega stroška). Rešitev problema bi lahko bila takšna, da bi Mariborski vodovod, kot doslej, izravnaval prihodke in stroške za skupne objekte med občinami. Takšna rešitev bi seveda morala biti sprejeta s strani vseh 17 občin, kar pa bo v praksi težje uresničljivo.

Za razdelitev preostalih stroškov bo podjetje občinam poslalo v potrditev metodologijo, ki jo je uporabljalo že doslej. Ta metodologija je bila vsako leto predstavljena v letnem poročilu podjetja. Na njeni osnovi so občinski sveti in mestni svet v Mestni občini Maribor že doslej sprejemali sklepe o potrditvi letnih poročil podjetja in o odpisih stroška amortizacije v breme premoženja.

Ureditev razmerij po novem je tudi priložnost, da se uskladijo zadeve, ki bi se morale že v preteklosti:

- Kataster posamezne komunalne infrastrukture se običajno nahaja na sedežu podjetja, ki s to infrastrukturo upravlja. V preteklosti so katastre vzpostavljali in vzdrževali prav izvajalci javnih služb, ki so podatke iz teh katastrov najbolj potrebovali. Iz opisa dejavnosti podjetja (poglavje 3.1), ki ga je v svojem poročilu leta 2003 navedlo Računsko sodišče, je razvidno, da je bilo vodenje komunalnega katastra obravnavano kot gospodarska javna služba. Prvotno je bil kataster v risani obliki, kasneje se je s prihodom računalniške tehnologije pojavila potreba po prenosu vseh podatkov (starih

in novih) v računalniško obliko. V 89. členu Zakona o prostorskem načrtovanju, ki je bil objavljen v Ur.l. RS št. 33/2007, je opredeljeno, da vodenje katastra infrastrukture zagotavljajo občine oziroma ministrstva. 26. člen Zakona o geodetski dejavnosti (objavljen v Ur.l. RS št. 8/2000) občinam omogoča, da vodenje komunalnega katastra brez javnega razpisa poveri izvajalcem gospodarske javne službe. Sredstva za izvajanje nalog te lokalne geodetske službe se zagotavljajo iz proračuna. Ker z občinami v preteklosti ni bilo možno skleniti dogovora o financiranju te službe, so se stroški pokrivali iz cene in posledične prodaje storitve gospodarske javne službe. Prenos infrastrukture v knjige občin je priložnost, da se to področje ustrezno uredi z medobčinskim dogovorom. V sistemu s 17 občinami, ki ga oskrbuje Mariborski vodovod, bi bilo smiselno in stroškovno najbolj učinkovito, da komunalni kataster ostane v sklopu izvajalca gospodarske javne službe, ki ima izkušnje, tehnologijo itn., in podatke potrebuje dnevno in takoj, ko se pojavi potreba po intervencijah na omrežju.

- Izdaja soglasij za priklop na vodovodno omrežje se je v preteklosti zaračunavala neposredno občanom, ki so ta soglasja potrebovali. S spremembo Zakona o graditvi objektov (Ur.l. RS št. 126/2007) izdajalci soglasij niso več upravičeni do povračila stroškov. Ker mora izdaja soglasij po veljavni zakonodaji potekati naprej, drugega vira za pokrivanje teh stroškov pa ni, bi morale občine te stroške zaračunavati v sklopu komunalnega prispevka. Podobno kot pri komunalnem katastru tudi za izdajo soglasij v preteklosti ni bilo možno doseči medobčinskega dogovora za pokrivanje teh stroškov, ki jih običajno nosi izvajalec gospodarske javne službe. Tudi za izdajo soglasij bo prenos sredstev v knjige občin priložnost, da se to področje ustrezno uredi z medobčinskim dogovorom.

Javna podjetja bodo morala svoje evidence priključkov dopolniti tako, da bodo omogočale pravičen obračun prekomerne rabe vode (po pravilniku se priključkom, ki so vezani na nestanovanjske stavbe, stanovanjske stavbe za posebne namene in gradbeno inženirski objekti vsa poraba – tudi prekomerna – obračunava kot normalna poraba).

Sodilo za delitev splošnih stroškov (delež proizvodnih stroškov posamezne dejavnosti v celotnih proizvodnih stroških) je neustrezno. Komunalna podjetja so si zelo različna med seboj, glede na organiziranost, število dejavnosti, število zaposlenih in število oskrbovanih občin. Tem posebnostim je običajno prilagojeno tudi stroškovno računovodstvo. V Mariborskem vodovodu, kjer neposredne stroške vodimo po stroškovnih mestih, jih kasneje po predstavljeni metodologiji prenašamo na osnovi ključev, se tudi na posameznih stroškovnih mestih pojavljajo splošni stroški (administracija dela). Stroškovna mesta, kot so obračun vode (strošek prodaje), vodenje komunalnega katastra, načrtovanje omrežja (razvojni sektor), vodenje knjigovodskih evidenc o infrastrukturi, so povezana izključno z izvajanjem vodooskrbe in nimajo z dopolnilno dejavnostjo, ki jo med drugim opravlja podjetje, nikakršne povezave. Obračun vode je služba za obračunavanje vodarine občanom. V sklop te službe sodijo tudi popisovalci vodomerovalcev. Podatke o prodanih količinah vode po porabnikih, ki jih priskrbi Mariborski vodovod, koristijo tudi druga

občinska podjetja, ki obračunavajo kanalščino, odvajanje odpadnih voda, čiščenje blata iz čistilne naprave ipd. Iz navedenega sledi, da predpisano sodilo ne upošteva posebnosti, ki se pojavijo v posameznih podjetjih. Ker imajo javna podjetja med splošnimi službami več takih, ki se ukvarjajo izključno z izvajanjem gospodarskih javnih služb, bi moralo biti sodilo bolj povezano s vsebinami del, ki jih te službe opravljajo.

V nekaterih občinah predstavlja problem tudi obstoječa diferenciacija cen med uporabniki na tarifo za pravne osebe in tarifo za gospodinjstva.

Velika verjetnost je, da bosta ukinitvev sredstev v upravljanju in aplikacija novega pravilnika o oblikovanju cen v praksi povzročila še druge težave, ki jih je v tem trenutku težko predvideti.

V nadaljevanju prikazujemo, kako lahko različne podlage vplivajo na razdelitev stroškov in posledično na lastno ceno storitve v posamezni občini, ter kako bi izenačitev tarif po obstoječi metodologiji vplivala na tarife, ki jih oziroma bi jih morali plačevati posamezni uporabniki.

7.2 Praktičen primer, kako lahko različne podlage za razdelitev stroškov vplivajo na lastno ceno vode v posamezni občini

Za objekte črpanja pitne vode, ki jih oskrbuje Mariborski vodovod, je značilno, da so le-ti prišli po osamosvojitvi in z delitvijo premoženja občin zaradi lokacijske razdelitve v izključno last občin, v katerih so locirani. Sistem, ki ga oskrbuje podjetje, obsega 17 občin, od tega jih ima samo 6 v lasti črpalne objekte. Te stroške je potrebno na nek način razdeliti tudi na preostalih 11 občin, ki teh objektov nimajo v neposredni lasti. V Mariborskem vodovodu se je na podlagi izkušenj ugotovilo, da je najbolj primeren ključ za razdelitev teh stroškov »struktura prodaje vode«. Kasneje se je izkazalo, da je takšen način razdelitve tudi v skladu z načelom »povzročitelj plača«, ki ga narekuje evropska direktiva o vodah. Takšna razdelitev celotnih stroškov (med njimi je zajeta tudi amortizacija infrastrukture) omogoča, da v kalkulaciji lastne cene manj stroškov odpade na občine, ki so lastnice črpalnih objektov in jim na ta način ostane na razpolago tudi več sredstev, ki so lahko namenjena vzdrževanju teh objektov.

V Tabeli 8 je prikaz stroškov, nastalih na črpalnih objektih v letu 2008.

Tabela 8: Stroški na črpalnih objektih, ki jih oskrbuje Mariborski vodovod, nastali v letu 2008(v EUR)

Vrsta stroškov	Črp.Obč. Maribor	Črp. obč. Ruše	Črp. obč. Selnica	Črp. obč. Miklavž	Črp. obč. Hoče Slivnica	Črp. obč. Šentilj	Skupaj DE	STR.
NEPOSR. STR. MAT.	6.559						6.559	0,40
NEPOSR. STR. STOR.	305						305	0,02
NEPOSR. STR. EL. EN.	598.657	6.489	46.409	17.646	17.843	24.879	711.924	43,04
STR. MAT. REŽIJE	15.026	289	384	700	1.153	214	17.766	1,07
STR. REŽIJSKIH STOR.	35.409	1.605	632	779	1.320	91	39.837	2,41
STROŠKI DELA	525.200					43.747	568.947	34,39
AM. - MAR. VODOVOD	6.422	19	-	-	-	2.383	8.824	0,53
AM. - OBČINE	217.851	1.649	4.149	3.319	4.821	2.732	234.521	14,18
POSR.STR.AVTOPARK	65.567						65.567	
STROŠKI SKUPAJ	1.470.995	10.051	51.574	22.445	25.137	74.047	1.654.249	96,04

Vir: interni podatki Mariborski vodovod

V nadaljevanju je prikaz, kako bi drugačne podlage vplivale na strošek črpanja vode po posameznih občinah.

Tabela 9: Primerjava stroška prodana količina vode – dolžina omrežja

Občine	Prodane količine		Strošek črpanje	Dolžina omrežja v m		Strošek črpanje	Indeks dolž.omr./prod.voda
	m3 2008	Struktura		Struktura	Strošek črpanje		
RUŠE	356.507	3,36	55.616	35.711	2,72	45.002	80,91
SELNICA OB DRAVI	205.067	1,93	31.991	23.339	1,78	29.411	91,94
MARIBOR	7.503.713	70,76	1.170.595	551.505	42,01	694.984	59,37
MIKLAVŽ NA DR. POLJU	275.537	2,60	42.984	41.484	3,16	52.276	121,62
HOČE - SLIVNICA	321.109	3,03	50.094	43.292	3,30	54.555	108,91
DUPLEK	279.272	2,63	43.567	60.282	4,59	75.965	174,36
PESNICA	372.943	3,52	58.180	143.506	10,93	180.840	310,83
GOR. RADGONA	41.803	0,39	6.521	5.988	0,46	7.546	115,71
KUNGOTA	194.229	1,83	30.300	85.514	6,51	107.761	355,65
ŠENTILJ	333.767	3,15	52.068	133.206	10,15	167.861	322,39
LENART	387.338	3,65	60.426	66.540	5,07	83.851	138,77
BENEDIKT	114.477	1,08	17.859	21.298	1,62	26.839	150,28
SV. ANA	75.076	0,71	11.712	38.304	2,92	48.269	412,13
CERKVENJAK	992	0,01	155	741	0,06	934	603,39
APAČE	1.010	0,01	158	2.125	0,16	2.678	1.699,54
SV. JURIJ	75.940	0,72	11.847	39.241	2,99	49.450	417,41
SV. TROJICA	65.242	0,62	10.178	20.655	1,57	26.029	255,74
SKUPAJ	10.604.022	100,00	1.654.249	1.312.731	100,00	1.654.249	100,00

Do največje razlike pride pri občinah z daljšim omrežjem in majhno porabo.

Do podobnega pojava pride, če vzamemo za primerjavo število priključkov v posamezni občini.

Tabela 10: Primerjava stroška prodana količina vode – število priključkov v občini

Občine	Prodane količine			Število			Indeks št.priklj./prod.voda
	m3 2008	Struktura	Strošek črpanje	priključkov	Struktura	Strošek črpanje	
RUŠE	356.507	3,36	55.616	1.409	3,60	59.562	107,10
SELNICA OB DRAVI	205.067	1,93	31.991	892	2,28	37.707	117,87
MARIBOR	7.503.713	70,76	1.170.595	22.237	56,82	940.013	80,30
MIKLAVŽ NA DR. POLJU	275.537	2,60	42.984	2.052	5,24	86.743	201,80
HOČE - SLIVNICA	321.109	3,03	50.094	1.364	3,49	57.660	115,10
DUPLEK	279.272	2,63	43.567	1.942	4,96	82.093	188,43
PESNICA	372.943	3,52	58.180	2.154	5,50	91.055	156,51
GOR. RADGONA	41.803	0,39	6.521	311	0,79	13.147	201,60
KUNGOTA	194.229	1,83	30.300	1.474	3,77	62.310	205,64
ŠENTILJ	333.767	3,15	52.068	2.011	5,14	85.010	163,27
LENART	387.338	3,65	60.426	1.679	4,29	70.976	117,46
BENEDIKT	114.477	1,08	17.859	299	0,76	12.639	70,78
SV. ANA	75.076	0,71	11.712	411	1,05	17.374	148,34
CERKVENJAK	992	0,01	155	11	0,03	465	300,48
APAČE	1.010	0,01	158	20	0,05	845	536,58
SV. JURIJ	75.940	0,72	11.847	397	1,01	16.782	141,66
SV. TROJICA	65.242	0,62	10.178	470	1,20	19.868	195,21
SKUPAJ	10.604.022	100,00	1.588.684	39.133	100,00	1.654.249	104,13

Vir: Interni vir Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.

Najnovjši »Pravilnik« v 3. točki 13. člena navaja, da se morajo stroški amortizacije na teh objektih razdeliti po solastniških deležih. Ker pa lastniški deleži, kot je bilo uvodoma omenjeno, v preteklosti niso bili ustrezno določeni, bo ta člen v praksi najverjetneje privedel do trenj med posameznimi občinami, ko bo potrebno razdeljevati stroške in prispevati k financiranju vzdrževanja in nabave nove opreme na teh objektih. V Tabeli 11 je primerjava stroška črpanja vode v primeru, da stroški amortizacije bremenijo samo občine lastnice črpalnih objektov.

Tabela 11: Primerjava stroška prodana količina vode – nov Pravilnik

Občine	Prodane			Prodane			Indeks Nov pravilnik/Prod.voda
	količine m3 2008	Struktura	Strošek črpanje	količine m3 2008	Struktura	Strošek črpanje am.nov pravilnik	
RUŠE	356.507	3,36	55.616	356.507	3,36	49.380	88,79
SELNICA OB DRAVI	205.067	1,93	31.991	205.067	1,93	31.605	98,79
MARIBOR	7.503.713	70,76	1.170.595	7.503.713	70,76	1.222.492	104,43
MIKLAVŽ NA DR. POLJU	275.537	2,60	42.984	275.537	2,60	40.210	93,55
HOČE - SLIVNICA	321.109	3,03	50.094	321.109	3,03	47.811	95,44
DUPLEK	279.272	2,63	43.567	279.272	2,63	37.391	85,82
PESNICA	372.943	3,52	58.180	372.943	3,52	49.932	85,82
GOR. RADGONA	41.803	0,39	6.521	41.803	0,39	5.597	85,82
KUNGOTA	194.229	1,83	30.300	194.229	1,83	26.005	85,82
ŠENTILJ	333.767	3,15	52.068	333.767	3,15	47.419	91,07
LENART	387.338	3,65	60.426	387.338	3,65	51.859	85,82
BENEDIKT	114.477	1,08	17.859	114.477	1,08	15.327	85,82
SV. ANA	75.076	0,71	11.712	75.076	0,71	10.052	85,82
CERKVENJAK	992	0,01	155	992	0,01	133	85,82
APAČE	1.010	0,01	158	1.010	0,01	135	85,82
SV. JURIJ	75.940	0,72	11.847	75.940	0,72	10.169	85,84
SV. TROJICA	65.242	0,62	10.178	65.242	0,62	8.735	85,82
SKUPAJ	10.604.022	100,00	1.654.249	10.604.022	100,00	1.654.249	100,00

Vir: Interni vir Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.

Za nazornejši prikaz, kako različne podlage in zakonodaja vplivajo na strošek črpanja vode v posamezni občini, so v Tabeli 12 predstavljeni vsi indeksi, izračunani na osnovo – prodana količina vode.

Tabela 12: Primerjava indeksov pri različnih podlagah in zakonodaji (osnova podlaga struktura prodaje vode)

Občine	Indeks št.priklj/ prod.voda	Indeks dolžina omr./ prod.voda	Indeks nov.pravilnik/ prod.voda
RUŠE	107,10	80,91	88,32
SELNICA OB DRAVI	117,87	91,94	98,74
MARIBOR	80,30	59,37	104,62
MIKLAVŽ NA DR. POLJU	201,80	121,62	93,28
HOČE - SLIVNICA	115,10	108,91	95,26
DUPLEK	188,43	174,36	85,24
PESNICA	156,51	310,83	85,24
GOR. RADGONA	201,60	115,71	85,24
KUNGOTA	205,64	355,65	85,24
ŠENTILJ	163,27	322,39	90,70
LENART	117,46	138,77	85,24
BENEDIKT	70,78	150,28	85,24
SV. ANA	148,34	412,13	85,24
CERKVENJAK	300,48	603,39	85,24
APAČE	536,58	1.699,54	85,24
SV. JURIJ	141,66	417,41	85,24
SV. TROJICA	195,21	255,74	85,24

Pri objektih, namenjenih za transport vode (tranzitni objekti), predstavlja strošek amortizacije kar 91,2 % delež vseh stroškov na teh objektih, kar je razvidno iz Tabele 13.

Tabela 13: Stroški na tranzitnih objektih, ki jih oskrbuje Mariborski vodovod, nastali v letu 2008 (v EUR)

Vrsta stroškov	Maribor tranzit	Pesnica tranzit	Ruše tranzit	Lenart tranzit	Duplek tranzit	Kungota tranzit	Šentilj tranzit	Miklavž tranzit	Tranzit skupaj	Struktura
NEPOSR. STR. EL. EN.	21.562	70	-	448	-	1.240	214	227	23.761	4,45
STR. MAT. REŽIJE	743								743	0,14
STR REŽ. STOR.	7.412	748	412	712	132	352	1.857	731	12.356	2,31
AM - MAR. VODOVOD				10.155					10.155	1,90
AM. - OBČINE	372.006	30.972	11.525	19.626	9.047	5.801	4.717	33.630	487.325	91,20
Stroški skupaj	401.723	31.790	11.937	30.941	9.179	7.393	6.788	34.588	534.340	100,00

Vir: Interni vir Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.

7.3 Tarifni sistemi in diferenciacija cen

Ena ključnih odločitev pri oblikovanju sistema cen za storitve GJS je prav gotovo odločitev glede tarifnega sistema. Navedli smo že, da za ustrezno izvajanje nadzora ne sme biti omogočeno uvajanje različnih tarifnih sistemov, temveč mora biti vzpostavljen enoten tarifni sistem za vse izvajalce GJS v Sloveniji. Le take omejitve omogočajo ustrezne

primerjalne analize in vzpostavitev nadzora nad cenami GJS ter možnost hitrega ocenjevanja uspešnosti poslovanja posameznega izvajalca GJS s strani uporabnikov njihovih storitev. Obstoječa situacija namreč omogoča različne interpretacije tako cen kot poslovnih izidov.

Pri odločitvah o tarifnih sistemih bo potrebno sprejeti tudi odločitev, ali s fiksnimi stroški objektov, naprav in omrežij (Jereb. 2006, str. 44– 45):

- obremeniti vse uporabnike, ki jim dejstvo, da ti objekti obstajajo, omogočajo uporabo storitev GJS neodvisno od tega, ali jih dejansko uporabljajo ali ne. Posledično bi bilo treba uveljaviti tarifni sistem z ločeno tarifo za stalni (fiksni) del cene in ločeno tarifo za spremenljivi (variabilni) del cene. Seveda bi tak pristop terjal natančnejšo opredelitev glede tega, kateri stroški se lahko vključujejo v kalkulacijo stalnega oziroma spremenljivega dela cene;
- obremeniti le tiste uporabnike, ki infrastrukturo dejansko uporabljajo. Čeprav je tak tarifni sistem zdaj večinoma v uporabi, pa ima precejšnje posledice tudi na povečevanje cen GJS. Oglejmo si primer. Zmanjševanje porabe vode v tarifnem sistemu, ki temelji zgolj na količini porabljene vode, močnejše vpliva na potrebo po povišanju cen za izvajanje GJS in posledično močnejše vpliva na poviševanje inflacije. Čeprav se stroški izvajanja GJS niso prav nič povečali, je zaradi zmanjševanja osnove za obračun storitev GJS treba povišati ceno za izvajanje GJS. Zato lahko na povečevanje inflacije vpliva tudi (ne)ustrezen sistem zaračunavanja cen storitev GJS.

Glede diferenciacije cen za posamezne uporabnike je treba opozoriti tudi na odpravo ločevanja cen za gospodinjstva in gospodarstvo, saj ne gre za diferenciacijo, ki bi temeljila na povzročenih dodatnih stroških. Pri oblikovanju cen GJS bo treba razmisliti, kako pristopiti k možnostim diferenciacije cen za posamezne skupine uporabnikov, vendar menim, da je mogoče ohraniti nadzor nad cenami GJS glede na povprečno zaračunano ceno, politiko diferenciacije pa kot doslej prepustiti občinam (izvajalcem GJS) oziroma dejansko nastalim stroškom pri izvajanju storitev za posamezne skupine uporabnikov.

Praktičen primer izenačitve tarif po obstoječih cenah v izbrani občini

Primerjava prodajnih cen in njihova analiza pri obeh Pravilnikih je nekoliko težavna, ker novi Pravilnik praktično onemogoča diferenciacijo cen med uporabniki, prodajne cene pa ne dosegajo stroškovnih (lastnih) cen. Prodajne cene, oblikovane po starem Pravilniku, so v nekaterih občinah močno diferencirane, kar prikazuje Tabela 14:

Tabela 14: Pregled tarif za gospodarstvo in široko potrošnjo po občinah v EUR/m³

Občina/spremenljivka	Cene		Indeks
	Gospodarstvo	Široka potrošnja	Gosp./š.p.
Maribor	0,7444	0,5314	140,08
Pesnica	0,5102	0,5102	100,00
Ljubljana	0,4684	0,2136	219,29
Celje	0,4129	0,4129	100,00
Koper	1,3803	0,8160	169,15
Murska Sobota	0,3900	0,3600	108,33
Ptuj	0,8230	0,5547	148,37
Nova Gorica	0,8205	0,4009	204,66
Novo mesto	0,8194	0,5887	139,19

Vir: Spletne strani podjetij, ki oskrbujejo te občine na dan 6.5.2009

Za podrobnejšo analizo so potrebni podatki o prodanih količinah vode po posameznih tarifah v obdobju.

Tabela 15: Izenačitev tarif ob obstoječih cenah in prodaji vode v MOM

Zap.št.	Spremenljivka	Gospodarstvo	Široka potrošnja	Skupaj oz. indeks
1	poraba v m ³	2.602.238	4.901.474	7.503.712
2	prodajne cene v EUR/m ³	0,7444	0,5314	140,08
3	letni prihodek v EUR	1.937.106	2.604.643	4.541.749
4	povprečna prodajna cena/m ³ (v EUR)			0,6053
5	indeks povpr.PC/ obstoječa cen	81,31	113,90	
6	potrebna PC=LC (v EUR)			0,7467
7	indeks LC/ povpr.PC			123,36
8	indeks LC/obstoječa cena	100,31	140,51	

V Tabeli 15 je problematika diferenciranih cen predstavljena samo na primeru Mestne občine Maribor. Pri občini Pesnica prodajne cene niso diferencirane. Iz zaporedne številke 5 se vidi, da bi bilo potrebno, ob obstoječi pokritosti prodajnih cen z lastnimi (74,67 % – razvidno iz tč. 6) in nespremenjenimi količinami prodane vode med tarifama za izenačitev tarif, dvigniti tarifo za široko potrošnjo za 13,9 %, tarifo za gospodarstvo pa zmanjšati za 18,69 %. Pri predpostavki polnega pokrivanja stroškov bi cena za gospodarstvo morala biti višja za 0,31 %, tarifa za široko potrošnjo pa kar za 40,51 %.

OPOMBA: Pri izračunu ni upoštevan 16. člen novega Pravilnika, ki predvideva prekomerno porabo vode, katere cena je za 50 % višja od normalne porabe. Po tem členu bo potrebno na novo vzpostaviti evidence o uporabnikih, ki v skladu z enakim členom, ne glede na porabo, plačujejo enako tarifo.

8 BENCHMARKING KOT SREDSTVO PRIMERJAVE UČINKOVITOSTI KOMUNALNIH PODJETIJ MED SEBOJ

8.1 Na splošno o benchmarkingu

V Wikipedii, ki sicer ni znanstveno najbolj zanesljiv vir, sem zasledil za raziskovalni problem primerno definicijo merjenja učinkovitosti javnih podjetij. Definicija se glasi takole:

Prevedeno: Primerjava učinkovitosti komunalnih ponudnikov je potrebna, ker v sektorju ne obstaja neposredna konkurenca zaradi naravnega monopola. Podjetja, ki delujejo na trgu, so nenehno pod pritiskom, da tekmujejo med seboj. Podjetja za vodooskrbo so pogosto zaščitena pred tem pritiskom, kar se kaže v tem, da so nekatera nenehno na poti k novim izboljšavam, druga pa vedno bolj zaostajajo za najboljšo prakso. Benchmarkig učinkovitosti omogoča simulacijo tekmovalnosti, vzpostavitev realnih ciljev za izboljšave in ustvariti pritisk, da se izvedejo izboljšave v primerjavi z drugimi podjetji.

Benchmarking (ali tudi metoda najboljših praks) predstavlja proces primerjanja postopkov in opravil določenega poslovnega procesa s podobnimi procesi v svetovno uspešnih podjetjih/organizacijah, pri čemer se raven učinkovitosti opravljanja posameznih aktivnosti znotraj tega procesa v svetovno vodilnih podjetjih postavi kot cilj, ki ga podjetje zasleduje, ali kot norma, s katero primerja lastno raven opravljanja preučevanih aktivnosti (Tekavčič, 2002, str. 679). Namen benchmarkinga je dvojen: »učiti se« in »izboljševati«. Najpomembnejše informacije, ki jih podjetja pridobivajo v procesu benchmarkinga, so informacije o izdelkih in storitvah, o proizvodnih procesih, o izvajanju podpornih funkcij, o doseženih poslovnih rezultatih (stroških, prihodkih, kazalcih o proizvodnji in kazalcih kakovosti) ter o strategiji (o kratkoročnih in dolgoročnih planih ter o procesu planiranja v organizaciji). Cilj benchmarkinga je pospešiti proces poslovnih sprememb, ki vodijo do novosti in nenehnih izboljšav v izdelkih, storitvah in procesih.

Poznamo več vrst benchmarkinga. Tip benchmarkinga opredelimo glede na dve izhodišči, in sicer kaj primerjamo z benchmarkingom in od kod dobivamo benchmarkinške informacije. Ko primerjamo izdelke, procese in prakse znotraj organizacije, govorimo o **internem** benchmarkingu (Tekavčič, 2002, str. 680). O **eksternem** benchmarkingu govorimo, ko gre za primerjavo z neposrednimi konkurenti ali z drugimi organizacijami.

Ne glede na opredelitev lahko povzamemo naslednje skupne značilnosti sodobnega benchmarkinga kot managerskega orodja (Debeljak, Prašnikar & Ahčan, 2002, str. 16):

- njegova temeljna naloga je pridobivati različne poslovne informacije o drugih podjetjih,
- namen teh informacij je ustvarjanje novega poslovnega znanja,
- novo poslovno znanje nastaja z analizo in primerjavo značilnosti različnih poslovnih dejavnikov različnih podjetij,

- na tej podlagi sprejemamo kakovostnejše poslovne odločitve in posledično zagotavljamo uspešnejše ter učinkovitejše poslovanje.

Koristi benchmarkinga so odvisne tudi od tega, ali je v podjetje vpeljan na ustrezen način in tudi izvajan. Različna podjetja imajo različne pristope k izvajanju benchmarkinga, pri čemer pa kot najsplošnejše lahko opredelimo naslednje temeljne korake benchmarkinga (Debeljak, Prašnikar & Ahčan, 2002, str. 31):

- korak načrtovanja, v katerem se jasno opredelijo cilj in namen benchmarkinga;
- korak zbiranja poslovnih informacij, v katerem se pridobi primarne bodisi sekundarne informacije o drugih podjetjih;
- korak primerjave in analize, v katerem se na podlagi analize pridobljenih podatkov o drugih podjetjih in na podlagi primerjave z našim podjetjem ustvari poslovno znanje o predmetu benchmarkinga;
- korak uporabe, v katerem se tako ustvarjeno poslovno znanje uporabi pri sprejemanju poslovnih odločitev.

Benchmarking je razširjeno orodje, s pomočjo katerega v podjetjih pospešujejo proces poslovnih sprememb, ki omogočajo stalne izboljšave poslovanja, in posledično prispeva k obvladovanju stroškov. Lahko se uporablja samostojno, lahko pa se dopolnjuje z drugimi managerskimi koncepti za izboljšanje poslovanja. Benchmarking sam po sebi ne prispeva k izboljšanju poslovanja. Koristen je predvsem zato, ker na podlagi primerjav poslovnih procesov s podobnimi procesi v najboljših podjetjih pridobimo koristne informacije, ki pripomorejo k identifikaciji in izvedbi izboljšav. Z benchmarkingom podjetje išče ideje za izboljševanje poslovanja, ne da bi pri tem posnemalo druga podjetja. S posnemanjem najboljših praks bi zavrla ustvarjalnost zaposlenih, poleg tega pa bi uvajali manjše izboljšave kot v primeru, če bi si prizadevali na podlagi spoznanj iz procesa benchmarkinga izboljšati poslovanje tako, da bi ne le dohiteli, marveč tudi prehiteli svoje tekmece. Z uporabo benchmarkinga podjetja razvijajo kritičen odnos do lastnih poslovnih procesov in začutijo potrebo po učenju od najboljših. Podjetje, ki želi premagati najboljše, mora biti ustvarjalno ter naklonjeno spremembam poslovnih procesov (Hren, 2006, str. 33). Podjetje s stalnim uvajanjem izboljšav, ki so posledica benchmarkinga, znižuje stroške svojega poslovanja in s tem posledično poveča svojo konkurenčnost na trgu.

8.2 Pilotni projekt benchmarkinga na področju oskrbe s pitno vodo v Sloveniji

Na podlagi izkušenj v Nemčiji in Avstriji je bil tudi v Sloveniji v okviru Twining projekta izveden pilotni projekt benchmarkinga na področju oskrbe s pitno vodo.

Za sodelovanje pri projektu se je odločilo osem podjetij različnih velikosti in struktur, ki so posredovala svoje podatke in jih dala na voljo za analizo. Podatki so bili zbrani s pomočjo

posebnega vprašalnika v obliki Excelove datoteke. Ko so podjetja vprašalnik izpolnila, so sledili obiski v podjetjih s strokovnjakom za benchmarking Twining projekta. Na ta način je bilo mogoče zagotoviti ustrezne in predvsem konsistentne podatke, podjetja pa so imela možnost zastaviti tudi vprašanja glede benchmarkinga, uporabljenih metod in definicij posameznih delov vprašalnika. Individualni obiski so tako služili dvema namenoma: zagotovitvi uporabnih oziroma ustreznih podatkov in splošni sprejemljivosti instrumenta benchmarkinga.

Zahtevane podatke so podjetja lahko posredovala brez večjih težav. Pri tem so se slovenska podjetja, ki izvajajo oskrbo s pitno vodo, izkazala bolje kot nekatere skupine izvajalcev oskrbe s pitno vodo v Nemčiji in Avstriji. **Pogoji za primerjavo storitev na področju oskrbe s pitno vodo v Sloveniji so zaradi ustaljenih računovodskih zahtev in zahtev za poročanje zelo ugodni (Jedlitschka & Wahliss, 2008, str. 48–49).**

Ko so bili podatki zbrani, so jih strokovnjaki Twining projekta preverili in ovrednotili. Vrednotenje je temeljilo na zbirki podatkov, ki je bila izdelana v Nemčiji, in na skupini mednarodno primerljivih kazalnikov.

Za vsako udeleženo podjetje je bilo na podlagi matematičnih izračunov s pomočjo kazalnikov izdelano individualno poročilo, v katerem so predstavljeni kazalniki in primerjani s statističnimi vrednostmi primerjalne skupine. To razmerje je temelj vrednotenja in omogoča določitev položaja posameznega podjetja.

Anonimnost in zaupnost sta bili dve osnovni zahtevi pri izvedbi pilotnega projekta, ki sta povezani tudi s pripravljenostjo za sodelovanje. Kot enako pomembni sta se ti zahtevi izkazali tudi v Nemčiji in Avstriji. Konkretno je to pomenilo, da je vsako podjetje prejelo samo kazalnike za svoje podjetje, kazalniki drugih podjetij pa so prikazani samo v anonimni obliki (npr. s pomočjo povprečne vrednosti ali mediane).

Udeleženci so imeli tudi priložnost, da so s strokovnjaki razpravljali o rezultatih in spoznanjih iz individualnih poročil.

Zaključek projekta je bil v smislu rezultata na področju oskrbe s pitno vodo ocenjen kot pozitiven. Velika pripravljenost za sodelovanje in s tem povezana zavzetost in zanimanje podjetij ter tudi dejstvo, da zbiranje podatkov ni predstavljalo nikakršnih večjih operativnih težav, niso samoumevni.

Ta izkušnja po mnenju avtorjev pove, da je benchmarking v Sloveniji lahko zanimivo sredstvo za oceno ekonomičnosti izvedenih storitev za rabo vode, ker obstajajo vsi pogoji za njegovo izvedbo.

8.3 Rezultati in priporočila projekta

Pitna voda v Sloveniji je danes na voljo v zadostnih količinah in ima ustrezno kakovost. Dejanski stroški oskrbe s pitno vodo so poznani, vendar trenutno še niso v celoti pokriti s pristojbinami za rabo in z okoljskimi dajatvami. V skladu s členom 9 Okvirne direktive o vodah je treba doseči popolno povračilo stroškov. Zato je pomembno, da je oskrba s pitno vodo strukturirana in financirana tako, da je zagotovljeno učinkovito in trajno izvajanje storitev. Ob tem je ključnega pomena sodelovanje med pristojnimi ministrstvi, občinami in vodnim gospodarstvom, saj je le tako mogoče izvesti ustrezne ukrepe.

Po mnenju nemških okoljskih organov bi morale te storitve ostati v popolni pristojnosti občin. Občinski nadzor je najboljši način za zagotovitev socialno pravične porazdelitve, demokratičnega nadzora in učinkovite zaščite vodnih virov (Jedlitchka & Wahlis, 2008, str. 52– 56).

Ekonomska in tehnična učinkovitost

Izvajalci storitev oskrbe s pitno vodo bi morali imeti na voljo več svobode delovanja in več možnosti za uporabo ekonomskih modelov in instrumentov iz zasebnega sektorja, s katerimi je mogoče doseči večjo tehnično in ekonomsko učinkovitost. Ob tem bi moral nadzor objektov in naprav ostati v pristojnosti občin (več kot 50 %).

Struktura stroškov oskrbe s pitno vodo

Povračilo stroškov na področju oskrbe s pitno vodo, ki ga zahteva Okvirna direktiva o vodah, je treba zakonsko urediti in mora biti ločeno po sektorjih, ki vključujejo vsaj industrijo, gospodinjstva in kmetijstvo. Kot osnovo za povračilo stroškov in oblikovanje cen vode je treba določiti enotni računovodski sistem, npr. stroškovno in poslovodno računovodstvo. To je pomembno tudi za doseganje transparentnosti stroškov, tako za uporabnike kot tudi za nadzorne organe.

Cene oskrbe s pitno vodo

Trenutna praksa državnega preverjanja cen oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja odpadnih voda je zapletena in dolgotrajna. Vanjo so vključene štiri institucije, njihove odločitve pa so transparentne samo v omejenem obsegu. To velja tudi za preverjanje s pomočjo kodificiranih kazalnikov za elemente stroškov. Tovrstne kazalnike bi bilo treba stalno posodabljeni na podlagi podatkov podjetij, kar bi v praksi lahko povzročilo težave pri enotnosti in primerljivosti podatkov.

Predhodna odobritev cen oskrbe s pitno vodo zato ni priporočljiva. To pa ne pomeni, da naj ne bi bilo več nadzora cen in se ne bi več popravilo neustreznih izračunov cen. V ta namen je priporočljivo uvesti naslednji sistem:

- izdelava jasne in preproste metode za izračun stroškov in cen, ki se opredeli v zakonu,
- ministrstva se medsebojno uskladijo, katero bo pristojno,

- dejanske določitve cen se prepusti podjetjem,
- skladnost z zakonom je najprej odgovornost podjetij (načelo subsidiarnosti) in je država ne preverja, ne predhodno in ne v vsakem primeru,
- zunanji nadzor po metodi naključnega vzorčenja izvaja javni organ,
- dodatni nadzor izvaja tudi računsko sodišče, prav tako po metodi naključnega vzorčenja,
- nenazadnje je lahko učinkovit tudi nadzor pristojnih sodišč.

Javno poročanje

Javno poročanje podjetij o oblikovanju cen zagotavlja večjo transparentnost predlaganih postopkov. Pomembno vlogo na področju oblikovanja cen vode lahko prevzame združenje za vode, tako da svojim članom svetuje pri izračunu in skladnosti stroškov.

Povračilo stroškov kot prednostna naloga

Na področju oskrbe s pitno vodo je treba doseči prihodke, ki pokrijejo celotne stroške. To je nujno potrebno za ekonomsko učinkovitost in trajno ohranitev vrednosti objektov in naprav. Omejitev cen, na primer z namenom obvladovanja inflacije, pa je s tem v nasprotju.

Podjetja morajo zato redno preverjati prihodke in po potrebi cene uskladiti z razvojem stroškov. To sprotno prilagajanje dejanskemu ekonomskemu razvoju preprečuje velika nihanja cen ali večje luknje v povračilu stroškov.

Cilji oblikovanja tarif

V praksi je treba s tarifami za storitve oskrbe s pitno vodo praviloma izpolniti naslednje ekološke, ekonomske in socialne cilje:

- učinkovitost oskrbe s pitno vodo,
- zaščito vodnih virov,
- racionalno in gospodarno rabo vodnih virov,
- dostopnost cen vode,
- socialno pravično porazdelitev in pravičnost tarif,
- preproste in razumljive tarife,
- pravno skladnost tarif.

Dvodelna tarifa

Za izpolnitev vseh zgoraj navedenih ciljev je s pragmatičnega vidika priporočljivo oblikovati dvodelno tarifo (osnovni/nespremenljivi del in spremenljivi del, ki je vezan na porabo). Osnovni/nespremenljivi del tarife (EUR/leto) je vezan na fiksne stroške vodne infrastrukture in zagotavlja redne prihodke podjetij. Spremenljivi del, ki je vezan na porabo (EUR/m³), pa ima spodbujevalno vlogo – kot zahteva tudi Okvirna direktiva o vodah – in

mora spodbujati učinkovito rabo vodnih virov. Zato mora spremenljivi del tarife obsegati večji delež skupne tarife.

Uporaba rezultatov benchmarkinga

Na koncu je treba omeniti tudi benchmarking, ki ga opredeljujemo kot sredstvo za določanje učinkovitosti storitev oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja odpadnih voda ter doseganje stalnih izboljšav. Instrument benchmarkinga ima v kontekstu opustitve državnega nadzora cen poseben pomen. Analiza je pokazala, da so v Sloveniji na voljo tako pogoji kot instrumenti za uvedbo in izvedbo benchmarkinga, zato je z njim priporočljivo nadaljevati.

SKLEP

Obravnavana problematika je obširna, konkretne usmeritve in rešitve na tem področju pa je težko sprejeti brez dobrega poznavanja zgodovine področja in upoštevanja posebnosti gospodarskih javnih služb v Sloveniji.

Prilagajanje mednarodni zakonodaji bo imelo v primeru Slovenije svojo ceno, ki jo bodo čutili tako uporabniki kakor tudi komunalna podjetja. Zaradi ukinitve sredstev v upravljanju, in posledičnega prenosa infrastrukture v knjige občin, se bodo v praksi zagotovo pojavile težave. Zasledovanje načela »povzročitelj plača« bo vplivalo na dvig tarif za uporabnike. Nov pravilnik za oblikovanje cen je kljub pomanjkljivostim zagotovo korak v pravo smer glede urejanja oblikovanja tarif v državi. Delitev stroškov med dejavnostmi in občinami bi bilo potrebno bolj prilagoditi razmeram v praksi, ker so si podjetja med seboj preveč različna. Nov Pravilnik se zdi pri razdelitvi obremenitev med posameznimi porabniki bolj pravičen. Tisti, ki imajo zgrajene kapacitete in jih ne uporabljajo v polni meri, bodo v primerjavi s tistimi, ki polno izrabljajo kapacitete, plačevali več kakor do uveljavitve novega Pravilnika.

V poglavju o amortizaciji smo ugotovili, da evidence in vrednost infrastrukture, ki je osnova za obračun stroška amortizacije, pogosto niso ustrezno urejene. Če navedenemu dodamo še problem spremembe računovodskih stopenj, ki bo po vsej verjetnosti zgolj posledica prilagajanja predpisu, brez upoštevanja ekonomskih osnov, bodo imele obračunane polne lastne cene (v kolikor jih bodo občine uveljavile) vprašljivo vrednost. Je pa ob tem potrebno poudariti, da je prehod na druge stopnje brez ponovnega vrednotenja infrastrukture najbolj enostavna in poceni rešitev.

Storitve vzpostavljanja in vzdrževanja evidenc komunalnih katastrov, vodenja računovodstva komunalne infrastrukture in izdaje soglasij so se že ves čas izvajale v sklopu javnih podjetij. S spremembo zakonodaje te dejavnosti spadajo v pristojnost občin in se ne obravnavajo kot gospodarska javna služba, zato tudi ni predvideno pokrivanje teh stroškov iz same cene storitev. Menim, da bi (z izjemo izdaje soglasij) bilo zaradi tesne

povezanosti z izvajanjem gospodarske javne službe smiselno te dejavnosti zakonsko ponovno vključiti v sklop cen storitev, ki jih plačujejo uporabniki, tako da občinam ne bi bilo potrebno iskati drugih virov za pokrivanje teh stroškov (v skrajnem primeru vzpostavljati lastnih služb za izvajanje).

Ker bi se naj denar, namenjen obnovitvenim investicijam v komunalno infrastrukturo, v prihodnje nakazoval v občinske proračune, obstaja bojazen, da se bo uporabil za druge namene. Po najbolj črnem scenariju bodo uporabniki plačevali višje cene za slabše storitve, ker bodo javna podjetja brez sredstev, da bi kakovostno opravljala svojo dejavnost.

Sprostitev cen na občinsko raven ima lahko negativne posledice. Kot smo ugotovili v poglavju o cenah, je neko vrsto nadzora nad cenami teh storitev potrebno ohraniti, ker večina občin ni usposobljena za presojanje ustreznosti predlogov za cene, ki jim jih posredujejo komunalna podjetja, zato lahko pride do zaračunavanja prenizkih ali pa previsokih cen. Prav tako razmerja med občinami, ki se nanašajo na lastništvo in uporabo infrastrukture, niso ustrezno urejena. Tukaj bi v prihodnosti morda pomembnejšo vlogo lahko igrala regulatorni organ in regije (v kolikor bo prišlo do vzpostavitve). Takšni organi bi morali preverjati ustreznost cen na strokovni in ne na politični ravni.

Ker v komunalnih dejavnostih ne obstajajo tržne zakonitosti, je potrebno podjetja na nek način »prisiliti« k nenehnim izboljšavam in racionalizacijam. Benchmarking lahko pri tem igra pomembno vlogo, vendar bi bilo pri izvedbi potrebno upoštevati vse posebnosti, ki vplivajo na poslovanje posameznega komunalnega podjetja. Praksa v tujini je takšna, da se podjetja prostovoljno odločajo o udeležbi pri teh projektih. Zakonsko obvezna udeležba bi lahko imela tudi negativne učinke na rezultate in poslovanje.

LITERATURA IN VIRI

1. Ahmed, Z. (1982). *Pricing policy and investment criteria in public enterprises*. Ljubljana: International Center for Promotion of Enterprises.
2. Andres, H., & Eschenbach, R. (1993). *Privatisierung öffentlicher Leistungen*. Wien: Beurteilung-Strategischer Optionen-Wolkswirtschaftliche Konsequenzen.
3. Borkovič, I. (1997). *Upravno pravo*. Zagreb: Informator.
4. Brezovnik, B. (2008). *Izvajanje javnih služb in javno-zasebno partnerstvo*. Univerza Maribor: Pravna fakulteta.
5. Debeljak, Ž, Prašnikar, J., & Ahčan, A. 2002. Benchmarking kot orodje strateškega managementa. V J. Prašnikar (ur.), *Primerjajmo se z najboljšimi* (str. 13-39). Ljubljana: Finance.
6. Duguit, L. (1998). *Preobražaj javnog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta, Centar za publikacije.
7. Dreusne, G., Mangenot, M., & Demmke, C. (2005). *A New Space for Public administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union*. Luxemburg: European Institute of Public Administrations.

8. Duhovnik, M. (2002). Podlaga za računovodsko spremljanje dejavnosti gospodarskih javnih služb. *Revizor* 9, str. 38-51.
9. Green paper on Services of General Interest, (COM (2003) 270 final, 21. 5. 2003). Najdeno 13. maja 2009 na spletnem naslovu: www.europa.eu.
10. Hočevar, M. (2004). *Stroškovno računovodstvo iz novih zornih kotov*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
11. Hren, A. (2006). *Obvladovanje stroškov v pekarni Vrhnika* (specialistično delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2006.
12. Hrovatin, N. (2002). Regulacija lokalnih gospodarskih javnih služb varstva okolja v državah Evropske Unije z aplikacija na razmere v Sloveniji. *Strokovni posvet o uresničevanju državnega programa Republike Slovenije za prevzem pravnega reda EU na področju varstva okolja, prostorskega in regionalnega razvoja ter gospodarskih javnih služb* (str. 111–130). Laško: Svetovalni center.
13. Jeditschka, J., & Wahlis, W. (2008): Ekonomske smernice za področje oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja odpadnih voda. *EU–Twinning Project SI06/IB/EN/01*. Najdeno 25. junija 2009 na spletnem naslovu: www.mop.gov.si.
14. Jereb, S. (2000a). Razporejanje stroškov amortizacije po občinah. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 63-81). Radenci: LM-Veritas.
15. Jereb, S. (2000b). Sestavljanje podbilance sredstev in obveznosti v javnih podjetjih, ter ugotavljanje razpoložljivih sredstev za investicije v infrastrukturo. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih*, (str. 83-113). Radenci: LM-Veritas.
16. Jereb, S. (2002a). Analiza načina izdelave izkazov poslovnega izida v javnih komunalnih podjetjih po dejavnostih in občinah. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih*, (str. 5-42). Radenci: LM-Veritas.
17. Jereb, S. (2002b). Revizija v javnih podjetjih. *34. simpozij o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji*, (str. 263-284). Portorož: Koordinacijski odbor Zeze ekonomistov Slovenije in Zveze računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
18. Jereb, S. (2002c). Evidentiranje osnovnih sredstev v upravljanju na podlagi cenitev omrežij. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 57-76). Radenci: LM-Veritas.
19. Jereb, S. (2003a). Izdelovanje izkaza poslovnega izida po dejavnostih in občinah ločeno za gospodarske javne službe in tržne dejavnosti. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 33-59). Radenci: LM-Veritas.
20. Jereb, S., & Lončner, M. (2003). Analiza podatkov iz letnih poročil javnih komunalnih podjetij. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 93-127). Radenci: LM-Veritas.
21. Jereb, S. (2005). Amortizacija pri izvajalcih gospodarskih javnih služb. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 5-31). Radenci: LM-Veritas.
22. Jereb, S. (2006). *Ekonomska izhodišča za oblikovanje cen komunalnih storitev*. *Zbornik referatov: Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 37-52). Radenci: LM-Veritas.
23. Jeze, G. (1926). *Le fonctionnement des services publics*, Pariz: M. Girard.

24. Kamnar, H. (1999). Sistem javnih financ v Sloveniji. *Zbornik referatov I. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju*. (str. 7-18). Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.
25. Kavčič, S. (1993). Računovodstvo javnih podjetij. *Zbornik referatov – 25. simpozij o sodobnih metodah v računovodstvu in poslovnih financah* (str. 107-115). Portorož: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije in Zveza ekonomistov Slovenije.
26. Kavčič, S. (2000). Vpliv amortizacije na poslovanje komunalnih podjetij – predstavitev raziskovalne naloge. *Strokovni posvet o cenah komunalnih storitev v luči novih predpisov* (str. 381-18). Ljubljana: Svetovalni center.
27. Krbek, I. (1932). *Organizacija javne uprave*. Zagreb: Tisak i naklada jugoslovanske štampe.
28. Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d. (2008). *Letno poročilo 2008*.
29. Mlinar, M. (2002). *Posebnosti računovodstva zavodov* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
30. Nowotny, E. (1991). *Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft 2, Neu bearbeitet und erweiterte Aufl.* Berlin: Springer-Verlag.
31. Pilančič, S. (1999). Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji in pravni položaj javnega podjetja. Ljubljana: *Podjetje in delo*.
32. Popovič, S., & Mladinovič, S. (1985). *Upravno pravo – opšti deo*. Beograd: Savremena administracija.
33. Pravilnik o oblikovanju obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur.l. RS št. 128/2008).
34. Pravilnik o oblikovanju obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur.l. RS št. 79/2008).
35. Rakar, A., & Šubic, M. (1984). *Vloga amortizacije v komunalnem gospodarstvu*, Ljubljana: Institut za komunalno gospodarstvo.
36. Riviero, J. (1971). *Droit Administratif, cinqueme edition*, Pariz: Dalloz.
37. Rosen, S. H. (1999). *Public Finance* (5th ed.). Singapore: McGraw-Hill.
38. Sloman, J. (1994). *Economics. Second Edition*. New York: Harvester Wheatscheaf Prentice Hall.
39. Stanovnik, T. (1998). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
40. Strašek, S., & Žižmond, E. (1997). *Ekonomska politika*. Maribor: Ekonomska poslovna fakulteta.
41. Tajnikar, M. (1992). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen*. (1. natis). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
42. Tajnikar, M. (2006). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
43. Tekavčič, M. (2002). Merjenje in presojanje uspešnosti poslovanja. V S. Možina (ur.), *Management: nova znanja za uspeh* (str. 664–692). Radovljica: Didakta.
44. Turk, I., Kavčič, S., & Koželj, S. (2003). *Stroškovno računovodstvo*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.

45. Turk, I., Kavčič, S., & Kokotec-Novak, M. (1997). *Poslovodno računovodstvo*. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
46. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur.l. RS št. 41/2008).
47. Vaitilingen, R. (1994). *The financial times guide to using economics and economic indicators* (1st ed.). London: Pitman
48. Waline, M. (1996). *La notion du travail public, Revue de droit public et de la science politique*. Pariz: Dalloz.
49. Wikipedia:
http://en.wikipedia.org/wiki/Water_supply#Comparing_the_performance_of_water_and_sanitation_service_providers
50. Zore J. (2000). Cene za obvezne lokalne javne službe in njihova regulacija. *Strokovni posvet o cenah komunalnih storitev v luči novih predpisov*. Ljubljana: Svetovalni center.

PRILOGA

Kalkulacija lastne cene storitve v Mestni občini Maribor in občini Pesnica

					v EUR	
		MOM OBRAČUNSKA KALKULACIJA 2008	EUR/m3	PESNICA OBRAČUNSKA KALKULACIJA 2008	EUR/m3	indeks PESNICA m3/ MOM m3
I.	NEPOSREDNI STROŠKI	277.081	0,04	43.617	0,12	316,73
	(brez stroškov, ki se nanašajo na sredstva v upravljanju)					
1.	električna energija	92.459	0,01	28.809	0,08	626,93
2.	režijski stroški materiala	12.145	0,00	642	0,00	106,31
3.	stroški režijskih storitev	31.897	0,00	7.059	0,02	445,29
4.	zdravstveni pregledi vode	140.580	0,02	7.107	0,02	101,72
II.	NEPOSREDNI STROŠKI, POVEZANI S SRED.V UPRAVLJANJU	1.204.423	0,16	405.224	1,09	676,94
1.	amortizacija občine	1.204.423	0,16	405.224	1,09	676,94
III.	POSREDNI SPREMENLJIVI PROIZV. STROŠKI POVEZANI S SREDSTVI V UPRAVLJANJU	1.170.596	0,16	58.180	0,16	100,00
1.	črpanje vode ostali stroški	1.004.606	0,13	49.930	0,13	100,00
2.	amortizacija črpanje	165.991	0,02	8.250	0,02	100,00
IV.	POSREDNI SPREMENLJIVI PROIZVAJALNI STROŠKI POVEZANI S SREDSTVI V UPRAVLJANJU	450.669	0,06	38.841	0,10	173,41
1.	redno vzdrževanje prelomov	95.143	0,01	11.119	0,03	235,13
2.	redno vzdrževanje infr.objektov	355.526	0,05	27.722	0,07	156,89
V.	POSREDNI STALNI PROIZVAJALNI STROŠKI (brez stroškov, ki se nanašajo na sredstva v upravljanju)	63.459	0,01	9.690	0,03	307,23
1.	dežurna služba	63.459	0,01	9.690	0,03	307,23
VI.	POSREDNI STALNI PROIZVAJALNI STROŠKI POVEZANI S SREDSTVI V UPRAVLJANJU	328.850	0,04	41.523	0,11	254,05
1.	tranzit	28.939	0,00	3.654	0,01	254,05
1a.	od tega amortizacija tranzit	299.911	0,04	37.869	0,10	254,05
VII.	NEPROIZVAJALNI POSREDNI STROŠKI	1.941.817	0,26	72.318	0,19	74,93
1.	stroški uprave	1.333.146	0,18	47.189	0,13	71,22
2.	stroški priprave in skladišč	30.555	0,00	1.667	0,00	109,75
3.	stroški obračuna vode	571.421	0,08	23.453	0,06	82,58
4.	drugi stroški poslovanja in rezervacije	6.696	0,00	10	0,00	3,06
	SKUPAJ - LASTNA CENA	5.436.895	0,72	669.393	1,79	247,72
	AMORTIZACIJA (DISTR.,PRIS.STR.ČRP. IN TRANZ.)-OMREŽNINA	1.670.325		451.343		
	LASTNA CENA BREZ AMORTIZACIJE	3.766.570	0,50	218.051	0,58	116,48
	PORABA VODE V m3	7.503.713		372.943		
	Gospodarstvo (VT)	2.602.238		57.817		
	Fizične osebe (NT)	4.901.475		315.126		

Vir: Interni vir Mariborski vodovod, javno podjetje, d.d.