

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

ZAKLJUČNA STROKOVNA NALOGA VISOKE POSLOVNE ŠOLE

**OBLIKOVANJE CEN KOMUNALNIH STORITEV V SLOVENIJI:
PRIMER KOMUNALNEGA PODJETJA KAMNIK D.D.**

TADEJA RAK

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Tadeja Rak, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica zaključne strokovne naloge z naslovom Oblikovanje cen komunalnih storitev v Sloveniji: primer Komunalnega podjetja Kamnik d.d., pripravljene v sodelovanju s svetovalko doc. dr. Jeleno Zorić.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo zaključne strokovne naloge na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v zaključni strokovni nalogi, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Zakonu o avtorskih in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene zaključne strokovne naloge dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorice: _____

KAZALO

UVOD	1
1 METODE REGULACIJE CEN NARAVNOMONOPOLNIH DEJAVNOSTI	2
1.1 Opredelitev naravnega monopola.....	2
1.2 Regulacija stopnje donosa.....	3
1.3 Regulacija z zamejitvijo cen (RPI-X)	4
2 EVROPSKA ZAKONODAJA S PODROČJA OBLIKOVANJA CEN KOMUNALNIH STORITEV	6
2.1 Okvirna direktiva o vodah.....	6
2.2 Sporočilo o določanju cen za povečanje trajnosti vodnih virov.....	7
3 SLOVENSKA ZAKONODAJA S PODROČJA OBLIKOVANJA CEN KOMUNALNIH STORITEV	8
3.1 Oblikovanje cen v preteklosti.....	8
3.2 Oblikovanje cen danes	9
3.2.1 Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja	10
3.2.2 Uredba o metodologiji oblikovanja cen obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja	13
3.2.3 Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev	13
4 USKLAJENOST SLOVENSKE ZAKONODAJE Z ZAKONODAJO EU NA PODROČJU OBLIKOVANJA CEN KOMUNALNIH STORITEV	14
5 OBLIKOVANJE CENE STORITEV OSKRBE Z VODO TER ODVAJANJA IN ČIŠČENJA KOMUNALNE IN PADAVINSKE VODE V KOMUNALNEM PODJETJU KAMNIK D.D.	16
5.1 Predstavitev podjetja	16
5.2 Postopek uveljavitve spremembe cene oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v podjetju KPK d.d.	16
5.3 Postopek uveljavitve spremembe cene odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v podjetju KPK d.d.	19
SKLEP	22
LITERATURA IN VIRI	25
PRILOGE	

KAZALO TABEL

Tabela 1: Cena oskrbe s pitno vodo v občini Kamnik sprejete 01.07.2003.....	17
Tabela 2: Predlog novih cen oskrbe s pitno vodo v občini Kamnik.....	19
Tabela 3: Cena odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v občini Kamnik sprejeta 17.06.2005.....	20
Tabela 4: Predlog novih cen odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v občini Kamnik.....	21
Tabela 5: Primerjava vrednosti položnice za vodo in odvajanje s sedanjo in novo sprejeto ceno za povprečne porabnike – GOSPODINJSTVA.....	22
Tabela 6: Primerjava vrednosti položnice za vodo in odvajanje s sedanjo in novo sprejeto ceno za povprečne porabnike – GOSPODARSTVO.....	22
Tabela 7: Pregled poslovnega rezultata na stroškovnem mestu Vodovod ter Kanalizacija od leta 2009.....	23

UVOD

"Voda ni kot ostali tržni proizvodi ampak je dediščina, ki jo je treba varovati, braniti in obravnavati kot tako."

Tako v svoji preambuli navaja Okvirna direktiva o vodah (2000/60/ES z dne 23.10.2000), ki uvaja globalen in enoten pristop k zakonodaji o vodah. Glede na to, da je voda najdragocenejši dar narave in da je ena izmed najpomembnejših sestavin človekovega obstoja in predstavlja osnovno človekovo pravico, se ljudje premalo zavedamo odvisnosti od vode in tega, da ima čista pitna voda neprecenljivo vrednost. Kljub temu, da živimo na področju, kjer je vode dovolj, je le od nas samih odvisno, kako bo s količino in kakovostjo vode v prihodnosti. Zato je potrebno določiti takšno ceno vode, da bo z njo dosežena gospodarna raba vode, saj je le pravilno oblikovana cena tista, ki daje porabnikom neposredno sporočilo o nujnosti varčne rabe vode.

Namen naloge je ugotoviti, v kolikšni meri oblikovanje cen komunalnih storitev v Sloveniji sledi smernicam Evropske Unije (v nadaljevanju; EU). Cilj je spoznati in poglobiti znanje o trenutno veljavni evropski in slovenski zakonodaji s področja oblikovanja cen dejavnost preskrbe s pitno vodo, ki obsega zbiranje, čiščenje in distribucijo vode ter dejavnost odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode. Obe dejavnosti sodita v kategorijo komunalnih storitev, ki so v vsaki državi neposredno vezane na obstoječo zakonodajo in Slovenija pri tem ni izjema. Cilj izdelave zaključne naloge je ugotoviti, ali je slovenska zakonodaja s področja oblikovanja cen komunalnih storitev usklajena z evropsko zakonodajo, saj le ta zahteva izdatna vlaganja v komunalno infrastrukturo in njeno modernizacijo, s katero lahko sledi zahtevam varovanja vode in njenih virov.

Poleg sedaj veljavne slovenske zakonodaje s tega področja je cilj naloge prikazati tudi pregled oblikovanja cen komunalnih storitev v preteklosti, ko je bila le ta regulirana s strani države. V Sloveniji so vse od osamosvojitve pa do odpoklica Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (avgust 2009) cene komunalnih storitev sodile v sklop kontroliranih cen. Cene so bile skozi različna obdobja omejevale na različne načine, nadzor cen pa je bil pod državno kontrolo, katere cilj je bil predvsem zaježitev inflacije. Z letom 2009 je Vlada s sprejetjem Pravilnika o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja začrtala nove smernice pri oblikovanju cen komunalnih storitev in naredila korak v smeri opustitve administrativnega določanja cen komunalnih storitev. Vendar je zaradi bojazni o prevelikem povišanju cen komunalnih storitev že naslednje leto sprejela prvo Uredbo o določitvi najvišjih cenah komunalnih storitev, s katero je cene komunalnih storitev zamrznila.

Naslednji cilj zaključne naloge je ugotoviti, ali Komunalno podjetje Kamnik d.d., ki ima z občino Kamnik podpisano koncesijsko pogodbo za opravljanje komunalne dejavnosti na področju kamniške občine, pri oblikovanju cene vode ter cene odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode sledi Pravilniku o metodologiji oblikovanja cen obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja.

Naloga je razdeljena na teoretični in empirični del. V teoretičnem delu je v prvem poglavju opredeljen naravni monopol ter načini regulacije cen v naravnomonopolnih dejavnostih, kamor sodi dejavnost komunalnih storitev. V drugem poglavju je povzeta evropska zakonodaja s področja oblikovanja cen komunalnih dejavnosti, v tretjem poglavju pa slovenska zakonodaja, ki ureja to področje. Glede na to, da se je morala Slovenija v obdobju priključevanja EU s svojo zakonodajo prilagoditi evropski, je tretje poglavje razdeljeno na del, ki opisuje načine regulacije cen komunalnih dejavnosti pred vstopom v EU, in na del, ki opisuje zakonodajo, po vstopu Slovenije v EU. Četrto poglavje je pregled usklajenosti slovenske zakonodaje s področja oblikovanja cen komunalnih storitev z evropsko ter predlogi za izboljšave.

Sledi empirični del, v katerem je predstavljeno Komunalno podjetje Kamnik d.d., ki v občini Kamnik opravlja komunalne storitve. Prikazan je način oziroma postopek, na podlagi katerega je podjetje uveljavilo spremembe cene oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode. Izpostavljene so nepravilnosti oziroma neustrezna stanja, ki niso v skladu z zakonodajo in razlogi, zakaj je do teh neusklajenosti prišlo, kot tudi razlogi, da se ta neustrezna stanja ne odpravijo oz. uskladijo z zakonodajo.

1 METODE REGULACIJE CEN NARAVNOMONOPOLNIH DEJAVNOSTI

V svojem delu Bogastvo narodov je Adam Smith že v 18. stoletju ostro napadel monopole in monopoliste. Od takrat dalje večina ekonomistov monopol kritizira. Monopolom se pripisujejo razne diskriminacije, pomanjkanja na trgih medtem ko konkurenčni sistem vedno deluje v prid potrošniku. Dejstvo je, da monopol sam po sebi ni prepovedan, prepovedano je izkoriščanje moči, ki nastane na trgu zaradi monopola. Zato je potrebno omejiti negativne posledice monopola v praksi.

Uravnavanje delovanja monopola in omejevanje njegovih negativnih posledic se uporablja predvsem pri naravnem monopolu. Naravni monopoli so običajno organizirani kot javne službe, ki jim država z nadzorom nad prodajnimi cenami dopušča ustvarjanje tako imenovanih normalnih stopenj donosa na njihove naložbe (Tajnikar, 2006).

1.1 Opredelitev naravnega monopola

Naravni monopol je v panogi prisoten, kadar povprečni dolgoročni stroški padajo na celotnem intervalu proizvodnje, ki je potreben za zadovoljitev tržnega povpraševanja. Tedaj podjetje izkorišča prihranke obsega. V tem primeru protimonopolna politika, s katero bi razbilo podjetje v več manjših ali vzpodbudilo vstop v panogo, ne bi bila smotrna, saj bi vsa manjša podjetja proizvajala z višjimi stroški. Kljub temu pa je potrebno preprečiti določanje monopolnih cen in druge nezaželene posledice monopolnega obnašanja. Za uravnavanje naravnega monopola se uporablja državna regulacija (Hrovatin, 2004).

Država izbranemu podjetju dodeli pravice, da postane edini proizvajalec v določeni dejavnosti, istočasno pa si pridrži pravico do nadzora nad njegovim poslovanjem. Nadzor nad poslovanjem teh podjetij izvajajo regulatorne komisije, katerih osnovna naloga je, da omogočajo državi nadzor nad ceno in kvaliteto storitve ki jo izvaja naravni monopolist.

Pri regulaciji naravnega monopola je regulator postavljen pred dilemo, katera cena naj se odobri. Če je to cena, ki je enaka mejnim stroškom, kot je to v pogojih popolne konkurence, bi ta cena povzročala izgube. Druga možnost je, da regulator postavi ceno, ki omogoča kritje vseh stroškov in primeren donos na investicije, kar je ponavadi tudi cilj regulatorja (Palčič, 2004). Iz tega sledi, da je namen regulacije določiti cene, ki podjetju omogočijo pokritje vseh stroškov, hkrati pa morajo biti dovolj nizke, da se ohranja obseg prodaje, s katero se dosegajo prihranki obsega, ki so značilni za naravni monopol.

Natančni podatki o povpraševanju in stroških so le redko na voljo, zato si komisije pomagajo določati cene s pomočjo ravni dobičkov, kar pa ni vedno relevanten podatek, saj ima lahko neko podjetje nizek dobiček zaradi lastne neučinkovitosti. Spričo tega dejstva je osnovna naloga regulatornih komisij nadzor nad stroški reguliranega podjetja. V svetu sta se uveljavili dve obliki cenovne regulacije naravnomonopolnih panog in sicer regulacija stopnje donosa ter regulacija s pomočjo RPI-X obrazca.

1.2 Regulacija stopnje donosa

Ta način regulacije cen naravnomonopolnih dejavnosti se je razvil v Združenih državah Amerike. Gre za regulacijo stopnje donosa, kjer država določi največjo dovoljeno stopnjo donosa oziroma profitno stopnjo, ki jo naravnomonopolno podjetje lahko dosega. Običajno je ta stopnja enaka povprečni stopnji donosa v gospodarstvu ali stopnji donosa v panogah s primerljivim tveganjem. Podjetja se svobodno odločajo pri določanju cen, vendar tako, da njihova rentabilnost ne presega predpisane (Hrovatin, 2004).

Regulacija stopnje donosa temelji na analitičnem ugotavljanju stroškov. Običajno regulacijski proces sproži regulirano podjetje s prošnjo po povišanju cene. Kot razlog za povišanje cene podjetja navedejo spremembo v povpraševanju, inflacijo, povečanje stroškov zaradi zunanjih dejavnikov (cene energentov, cena dela) itd. Prošnji sledi analitični proces, s katerim regulacijski organ ugotavlja upravičenost spremembe cene.

Kot prvo je potrebno ugotoviti tarifno osnovo, ki zajema dovoljeno donosnost, amortizacijo ter nadomestilo za davke. K stopnji donosa, ki je predvidena oziroma dana, se prištejejo vsi stroški poslovanja in davki, s čimer se dobi celotne stroške. Tako dobljene stroške se razdeli na fiksne in variabilne, nato pa se stroški razdelijo še po stroškovnih mestih oziroma nosilcih, kar je osnova za določanje cene. Cene, določene na tak način, ostanejo v veljavi tudi po več let, kar lahko povzroči precejšnje razlike med lastno in prodajno ceno. Ko se po daljšem obdobju cene le uskladijo s stroški poslovanja, lahko le-te precej narastejo, kar pa utegne biti nesprejemljivo za uporabnike.

Regulacija stopnje donosa ima kar nekaj slabih lastnosti kot so (Palčič, 2004):

- zahteve za uvedbo postopka povišanja cene so zelo pogoste,
- visoki administrativni stroški,
- visoki stroški strokovnjakov, ki ugotavljajo in analizirajo upravičenost povišanja,
- ni stimulacije za zniževanje stroškov, saj se dovoljena stopnja donosa v primeru večje stroškovne učinkovitosti manjša in obratno, se s stroškovno neučinkovitostjo poveča,
- postopek regulacije na podlagi stopnje donosa je zelo drag in zahteven.

Proces regulacije stopnje donosa temelji na oceni kompleksnih tehničnih vprašanjih kot so tarifna osnova, optimalna stroškovna struktura, strošek kapitala in delitev skupnih stroškov. Ker proces regulacije zaradi nezanesljivosti podatkov temelji zgolj na ocenah in ker so te ocene pogosto napačne, so s tem napačno postavljene tudi tarifne osnove, kar nadalje vodi k neučinkoviti alokaciji resursov. Pozitivna stran regulacije stopnje donosa je, da zagotavlja stabilno okolje za investiranje v regulirano dejavnost.

1.3 Regulacija z zamejitvijo cen (RPI-X)

V Veliki Britaniji se je razvila drugačna oblika regulacije cen naravnomonopolnih dejavnosti. Pri tem načinu regulacije država z obrazcem »RPI-X« določa dovoljeno povečanje cen naravnomonopolnih panog. RPI je oznaka za indeks drobnoprodajnih cen (angl. retail price index), s katerim se meri stopnjo inflacije, X pa je ocena za tehnološki napredek. Cene se torej lahko povečajo za stopnjo inflacije (RPI¹), zmanjšano za del znižanja stroškov, ki je posledica tehnološkega napredka (X). Del povečanja produktivnosti in znižanja stroškov, ki je rezultat tehnološkega napredka, gre v korist potrošnikov, v obliki zaostajanja cen naravnomonopolnih dejavnosti za inflacijo, del pa v korist proizvajalcev (Hrovatin, 2004).

Osnovni cilj regulacije z zamejitvijo cen je, da se z njo simulira pogoje konkurenčnega trga. Na konkurenčnem trgu so podjetja tista, ki sprejemajo ceno določeno na trgu. Zaradi tega so podjetja prisiljena spodbujati produktivnost in zmanjševati stroške. Na takem trgu so udeleženci prisiljeni ponujati kakovostne produkte po cenah, ki jih določa trg, cena izdelka pa je izenačena z mejnimi stroški. Zaradi prizadevanja vseh udeležencev po zniževanju stroškov se to odraža v počasnejši rasti cen izdelkov na trgu.

Cene se lahko v določenem regulativnem obdobju letno povečajo za stopnjo inflacije (RPI indeks) zmanjšano za odstotek pričakovanega znižanja stroškov X kot posledica povečane produktivnosti. Če podjetju v regulativnem obdobju uspe znižati stroške pod pričakovano raven, lahko obdrži ekstra dobiček zase, kar je dodatna spodbuda za povečanje učinkovitosti.

¹ V Sloveniji se kot uradni indikator inflacije uporablja indeks cen življenjskih potrebščin (*angl. consumer price index- CPI*).

Postopek regulacije poteka po naslednjih korakih (Hrovatin, 2002):

- ustanovitev regulatornega organa,
- določitev časovnega obdobja regulacije (običajno od 3 do 5 let),
- vzpostavitev natančne metodologije oblikovanja cen,
- določitev upravičenih stroškov,
- določitev (preverjanje) začetnih referenčnih cen,
- določitev faktorja X (% znižanja stroškov zaradi povečanja učinkovitosti).

Prednosti regulacije z zamejitvijo cen so naslednje (Palčič, 2004):

- regulacija z zamejitvijo cen ima bistveno nižje neposredne stroške kot regulacija stopnje donosa, saj se postopek določanja tarifne osnove določa le enkrat na začetku, kasneje pa ceno določa inflacijski indeks,
- ker regulacija z zamejitvijo cen določa le zgornjo dovoljeno mejo rasti cen, se s tem zagotovi določena fleksibilnost v določanju cen, kar je pomembno ob vstopanju konkurence v regulirano dejavnost,
- ker se prekine povezava med ceno in donosom, se prekinejo tudi spodbude za subvencioniranje nereguliranih dejavnosti v okviru reguliranega podjetja,
- regulacija z zamejitvijo cen zagotavlja predvidljivo rast cen.

Slabosti regulacije z zamejitvijo cen so (Palčič, 2004):

- Regulacije z zamejitvijo cen lahko spodbuja regulirano podjetje k nižanju kvalitete svojih storitev. S spodbujanjem k zniževanju stroškov se podjetje s ciljem doseganja višje produktivnosti in inflacijske stopnje rasti cen zateče k nižanju kvalitete, kar se v konkurenčnem okolju ne dogaja.
- Zaradi odsotnosti spodbud k določeni donosnosti lahko tako dobički kot tudi izgube presegajo razumne meje.
- Ker se izhodišče postavi na isti način kot pri klasični regulaciji stopnje donosa, je sam postopek zahteven, zaradi informacijskega monopola ki ga ima regulirano podjetje, pa je lahko že osnova neprimerno določena.

Med stroko se je v zadnjem času uveljavilo prepričanje, da je možno cenovno regulacijo opustiti, ker so se uveljavile druge alternativne oblike, ki jo lahko uspešno nadomestijo. Te oblike so: državna lastnina, konkurenca med potencialnimi nosilci storitev naravnomonopolnih panog, konkurenca med naravnomonopolnimi panogami ter kontestabilni trgi. Kljub temu, da so predlagane alternative cenovni regulaciji v posamičnih primerih povsem uporabne, pa se v splošnem določeni obliki cenovne regulacije če vedno ni mogoče izogniti (Hrovatin, 2004).

2 EVROPSKA ZAKONODAJA S PODROČJA OBLIKOVANJA CEN KOMUNALNIH STORITEV

Od začetka sprejemanja zakonodaje na področju varstva okolja je varstvo kakovosti evropskih vodnih virov pomembna prednostna naloga Evropske unije. Prve direktive, sprejete sredi 70. let 20. stoletja, so določile vrsto standardov kakovosti za varovanje zdravja ljudi in okolja, vključno s standardi za površinske vode. V istem obdobju je bila sprejeta direktiva, ki je določila standarde za spuščanje nevarnih snovi v vodno okolje, ki je bila dolga leta glavni instrument za nadzorovanje emisij iz industrije. Vendar se je izkazalo, da pristop določanja standardov kakovosti ne zagotavlja zadostnega varstva evropskih voda. Zato je leta 2000 EU sprejela Okvirno direktivo o vodah, s katero je uvedla globalen in enoten pristop k zakonodaji o vodah.

2.1 Okvirna direktiva o vodah

Eden izmed glavnih ciljev Direktive je tudi učinkovita cenovna politika na področju voda. Okvirna direktiva o vodah zahteva od držav članic, da oblikujejo cenovno politiko na področju voda, h kateri vsi uporabniki prispevajo na ustrezen način. Direktiva se drži načela »onesnaževalec plača«, saj mora na koncu koncev nekdo v vsakem primeru plačati ceno onesnaženja. Cena vode naj bo takšna, da bo delovala kot spodbuda za smotno porabo vodnih virov in bo pokrivala stroške vodnih storitev ter tako prispevala k doseganju okoljskih ciljev na stroškovno učinkovit način (Hrovatin et al., 2002).

Okvirna direktiva o vodah (Direktiva evropskega parlamenta in sveta 2000/60/ES) uvaja ekonomska načela in metode za upravljanje evropskih voda. Gre za prvi primer zakonodaje EU o vodah, ki v svoje ukrepe izrecno vključuje ekonomijo.

Okvirna direktiva o vodah uvaja dve ključni ekonomski načeli.

1. uporabnike vode (kot so industrija, kmetijstvo in gospodinjstva) poziva, da poravnajo stroške storitev za rabo vode,
2. države članice poziva, da svoje vodne vire ovrednotijo (tj. opišejo značilnosti) s pomočjo ekonomske analize.

Ena glavnih novosti direktive je poziv, da se storitve za rabo vode obračunavajo po ceni, ki ustreza stroškom zagotavljanja teh storitev. Direktiva prav tako določa, da naj bi določanje cen vode pomagalo spodbuditi učinkovito rabo vodnih virov. Če uporabniki za porabljeno vodo plačujejo dejanske stroške, jo bodo zagotovo zapravili manj. Rezultat tega je ekonomska učinkovitost in zmanjšanje finančnih stroškov javnih organov, hkrati pa prispeva k izboljšanju okolja (Evropska komisija, 2008).

2.2 Sporočilo o določanju cen za povečanje trajnosti vodnih virov

Na podlagi 9. člena nove Okvirne direktive o vodah je bil leta 2000 sprejet tudi nov zakonski dokument s področja oblikovanja cene vode – Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources, COM(2000)477 final – Water Pricing Communication (WPC). Ta natančneje opredeljuje politiko določanja cen vode.

Sporočilo navaja, da je potrebno oblikovati takšno ceno vode, ki bo delovala kot spodbuda za smotrno porabo vodnih virov in bo pokrivala stroške vodnih storitev ter tako prispevala k doseganju okoljskih ciljev na stroškovno učinkovit način.

Sporočilo obrazloži novooblikovano teorijo in prakso s področja oblikovanja vodne politike predvsem na področju stroškov. Da bi imelo določanje cene vode učinkovito vlogo v izboljšanju vzdržnosti vodnih virov, mora cenovna politika odražati tri vrste stroškov:

- **finančne stroške**, ki vključujejo stroške oskrbe z vodo (stroški tekočega delovanja in vzdrževanja, stroški kapitala-plačilo obresti ter donos na kapital, kjer je to primerno),
- **okoljske stroške**, ki predstavljajo stroške škod, ki jih različne uporabe vode povzročijo okolju in ekosistemom ter tistim, ki uporabljajo okolje,
- **stroške vodnih virov**, ki predstavljajo oportunitetne stroške izgubljenih priložnosti, ki jih imajo druge uporabe vode zaradi izrabe vira preko naravne stopnje.

Vsak uporabnik mora plačati stroške, ki izhajajo iz njegove uporabe vodnih virov. Poleg tega morajo biti cene direktno vezane na količino porabljene vode ali povzročene onesnaženja. To zagotavlja, da imajo cene jasno spodbudno funkcijo, ki vpliva na uporabnike, da izboljšajo učinkovito porabo vode in zmanjšajo onesnaženje.

Učinkovita politika določanja cene vode ima dokazljiv vpliv na povpraševanje po vodi in na različne uporabe vode. To velja predvsem za kmetijstvo in delno za industrijo in domačo uporabo na prostem. Kot rezultat neposrednega vpliva cene vode na uporabo vode in na onesnaževanje je viden zmanjšan pritisk na vodne vire. Učinkovita cena vode zagotavlja, da je vodna infrastruktura ustrezno urejena, da je zbranih dovolj finančnih sredstev za vzdrževanje, delovanje in obnovo infrastrukture. Podatki o oskrbi z vodo, povpraševanju, koristih in stroških predstavljajo trdno podlago za določanje cene vode, ki vzpodbuja učinkovito rabo vodnih virov in omejuje onesnaženje s strani različnih ekonomskih sektorjev. Teoretično je možno doseči splošni optimum rabe vode takrat, ko se mejne koristi, ki izhajajo iz rabe vode, izenačijo z mejnimi stroški, ki vključujejo tudi stroške okolja in vira.

Struktura cene mora vključevati variabilni del, s katerim se zagotavlja vzpodbujanje varovanja vode in zmanjševanje onesnaženja. Vendar pa mora biti teža variabilnega dela uravnotežena s potrebo po zagotovitvi povračila finančnih stroškov. To velja zlasti v primerih z izjemno negotovo oskrbo z vodo ali če cene vodijo k dejanskemu zmanjšanju porabe vode in onesnaženju in posledično k zmanjšanju finančnih prihodkov.

Cena vode mora biti določena na ravni, ki zagotavlja povračilo stroškov (vključno z okoljskimi stroški in stroški vodnih virov) za vsak posamezni sektor (kmetijstvo, gospodinjstva, industrija). Pomembno je zagotoviti, da sektorji ki imajo najslabše učinkovito porabo in povzročajo največje onesnaževanje, tudi plačajo za njihovo onesnaževanje in porabo.

Dosedanja oskrba z vodo, ki je temeljila na umetno nizkih cenah z razlogom upoštevanja družbenega in socialnega vidika dostopnosti vode, ni učinkovita. Ta oblika subvencioniranja spodbuja neučinkovito porabo vode in onesnaževanje. Iz tega sledi, da socialna vprašanja ne bi smela biti glavni cilj politike določanja cene vode, jih je pa potrebno upoštevati pri oblikovanju nove politike določanja cen. Socialna vprašanja naj se rešujejo s spremljajočimi socialnimi ukrepi.

Zaradi pomanjkanja jasnih gospodarskih in okoljskih ciljev trenutna politika določanja cene vode ne daje pravih sporočil uporabnikom in ne zagotavlja učinkovite rabe vodnih virov. Na splošno obstaja spoznanje o potrebnem povračilu finančnih stroškov prek zaračunavanja, okoljski stroški in stroški vodnih virov pa se redko kje upoštevajo v cenovni politiki. To še posebej velja za kmetijstvo, je pa ravno tako pristno pri nekaterih gospodinjstvih in industriji.

3 SLOVENSKA ZAKONODAJA S PODROČJA OBLIKOVANJA CEN KOMUNALNIH STORITEV

3.1 Oblikovanje cen v preteklosti

Vse od osamosvojitve do odpoklica Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (avgust 2009) so cene komunalnih storitev sodile v sklop nadzorovanih cen. Od leta 1992, ko je stopil v veljavo Zakon o cenah (Ur. l. RS, št. 1/1991, 63/1999), je bilo sprejetih več kot 25 uredb, ki so se nanašale na oblikovanje cen in izdajanje soglasij. Soglasja k cenam je vlada dajala za štirimesečna obdobja, zgornja meja povečanja cen pa so bila inflacijska gibanja. Da bi se popravile prenizke cene storitev, so lokalne skupnosti zaračunavale posebne prispevke, takse in druge posebne dajatve k cenam, kar je povzročalo precejšnjo nepreglednost cen komunalnih storitev (Hrovatin et al., 2002).

Leta 1999 je bil sprejet Zakon o kontroli cen (Ur. l. RS, št. 63/1999), ki je bil eden temeljnih zakonov za določitev cen komunalnih storitev in je omogočal različne oblike regulacije, na podlagi katerih so se cene komunalnih storitev določale povsem administrativno. Na podlagi Zakona o kontroli cen so področje oblikovanja in določanja cen komunalnih storitev zelo natančno urejale vsakoletne Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev, ki so podrobneje določale kalkulativne elemente lastne cene komunalnih storitev.

Avgusta 2008 je stopil v veljavo Pravilnik o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur. l. RS, št. 79/2008). Pravilnik je predvideval:

1. Nov način oblikovanja in prikaza cene storitve ločen za:
 - stroške omrežnine, ki predstavljajo stroške javne infrastrukture in so namenjeni izvajanju dejavnosti,
 - stroške same storitve, ki so odvisni od obsega prodaje,
2. Vključevanje vodnega povračila in okoljske dajatve v ceno storitve.

S tem je pravilnik uvedel spremembe v politiki cen komunalnih storitev, saj je opredelil fiksni del cene v višini stroškov infrastrukture in variabilni del, ki je odvisen od obsega storitev. Ker je bil pravilnik neuskkljen s takrat veljavno Uredbo o oblikovanju cen, je povzročil vrsto nejasnosti na področje oblikovanja in uveljavljanja cen.

Dejstvo je, da je dolgotrajna omejevalna cenovna politika komunalnih storitev prek cene, ki ne pokriva stroškov izvajanja dejavnosti, zelo zmanjšala likvidnostno in investicijsko sposobnost izvajalcev, kar ob vedno višjih oskrbovalnih standardih ogroža zanesljivo in kakovostno oskrbo prebivalstva s komunalnimi storitvami ter s tem izvajanje evropske direktive, ki usmerja države članice k oblikovanju ustrezne cenovne politike po načelu »povzročitelj plača povzročene stroške« (Cerkevenik, 2009).

3.2 Oblikovanje cen danes

Slovenija se je z vstopom v EU in s prevzemom njenega pravnega reda obvezala, da ga bo vzpostavila tudi na svojem teritoriju. EU neposredno ne ureja organizacije lokalnih gospodarskih javnih služb, njihove lastninske in tržne strukture, cenovne politike, nadzora cen ter načina njihovega financiranja. Zato pa ureja to dejavnost posredno, preko svoje okoljevarstvene zakonodaje. Za regulacijo lokalnih gospodarskih javnih služb je torej v EU odločilna okoljska zakonodaja, medtem ko regulacije trgov in cen praktično ni (Hrovatin, 2002). To za Slovenijo pomeni, opustitev dotedanje administrativno določanje cen komunalnih storitev in prehod na način oblikovanja cen komunalnih storitev, ki temelji na poslovanju komunalnih podjetij in njihovi učinkovitosti.

Vendar pa so ekonomska pravila in načela pri oblikovanju cen javnih dobrin bolj ali manj zapostavljena oziroma imajo manjšo težo. Zelo pogosto jih izpodrivajo razni socialni in gospodarsko-politični cilji, ki imajo pri nosilcih odločitev večjo težo (Danč, 2009).

Glede na dolgoletno administrativno določanje cen komunalnih storitev in dejstva, da podlagi za določanje cen nista bili poslovanje komunalnih podjetij in njihova učinkovitost, je Vlada RS avgusta 2009 ukinila do tedaj veljavno Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur. l. RS, št. 32/2009) ter izdala Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja (v nadaljevanju Pravilnik 2009). Pravilnik je prvi resen poskus sprostitev državnega nadzora cen na področju komunalnih storitev.

3.2.1 Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja

Pravilnik (Ur. l. RS, št. 63/2009) 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:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov,
- odlaganje preostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov.

V nadaljevanju je podrobneje predstavljeno področje oskrbe s pitno vodo ter odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode.

Pravilnik določa, da morajo cene storitev javnih služb oblikovati izvajalci javnih služb, ki izvajajo storitve javnih služb, za katere se oblikuje cena. Od izrazov, ki so uporabljeni v Pravilniku poudarjam naslednje:

- **cena storitve javne službe** zagotavlja pokrivanje stroškov, ki nastajajo zaradi opravljanja dejavnosti izvajalca 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 opredeljeni za vsako javno službo 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 oz. zasebnika;
- **poslovno potrebna osnovna sredstva** so osnovna sredstva, ki jih izvajalec potrebuje neposredno za izvajanje posamezne javne službe, in jih je za posamezno javno službo kot poslovno potrebna osnovna sredstva določila lokalna skupnost;
- **sodilo** je merilo oz. kriterij za razporejanje stroškov oz. odhodkov v določenem razmerju.

V ceni storitev javnih služb morajo biti zajeti vsi stroški, ki so potrebni in upravičeni za izvajanje javne službe. Lokalna skupnost lahko 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 plačati uporabnik javne infrastrukture. Vendar pa Pravilnik določa, 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. Cene med uporabniki ali skupinami uporabnikov za istovrstne storitve izvajanja javnih služb ne smejo biti diferencirane, razen če uporabniki ali skupina uporabnikov dokazljivo povzročajo različne stroške.

Nadalje so v pravilniku podrobneje predstavljene postavke 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. Stroški omrežnine vključujejo fiksni del, namenjen investicijam v infrastrukturo (podrobno so navedeni v Prilogi 1):

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

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 variabilni del, namenjen tekočim stroškom delovanja in vzdrževanja (podrobno so navedeni v Prilogi 2):

- **Proizvajalne stroške** izvajanja javne službe, ki so stroški, ki jih je mogoče neposredno ali posredno povezati z ustvarjanjem poslovnih učinkov in obsegajo:
 - a) stroške materiala,
 - b) stroške storitev,
 - c) stroški dela,
 - č) stroški vzdrževanja javne infrastrukture,
 - d) drugi proizvodjalni stroški.
- **Splošne stroške** izvajanja javne službe, ki vključujejo stroške nabave, stroške uprave in stroške prodaje .
- **Donos** na lastna vložena sredstva izvajalca.

Pravilnik določa, da se prekomerna poraba pitne vode, ki je na letni ravni večja od normirane porabe zaračuna z višjo ceno za 50% od normalne porabe.

Nadalje Pravilnik določa, katere storitve javne službe se izvajajo v okviru javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode:

- odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode in storitve, vezane na nepretočne greznice,
- čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- storitve, vezane na obstoječe greznice in male komunalne čistilna naprave (v nadaljevanju MKČN

Cena storitve javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode je sestavljena iz omrežnine, stroškov izvajanja storitev javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode in stroškov okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi

odvajanja komunalne in padavinske vode, ki se pri kalkulaciji cene in na računu prikazujejo ločeno.

Cena storitve **odvajanja komunalne odpadne vode**, prevzema komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic z odvozom na komunalno čistilno napravo in odvajanja padavinske odpadne vode z javnih površin zajema:

- stroške omrežnine, ki se obračunavajo glede na obračunski vodomer (strošek javne infrastrukture, ki je namenjena odvajanju komunalne in padavinske odpadne vode),
- druge stroške odvajanja komunalne odpadne vode, prevzema komunalne odpadne vode iz nepretočnih greznic z odvozom na komunalno čistilno napravo, ter odvajanja padavinske odpadne vode z javnih površin, ki se obračunavajo glede na dobavljeno količino pitne vode (z upoštevanjem količine načrpane pitne vode iz lastnih virov, če se komunalna odpadna voda odvaja v kanalizacijski sistem ali nepretočno greznico),
- stroške okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode v skladu s predpisom, ki ureja okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode.

Cena storitve **čiščenja komunalne odpadne vode in padavinske odpadne vode** z javnih površin zajema:

- stroške omrežnine, ki se obračunavajo glede na vodomer (strošek javne infrastrukture, ki je namenjena čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode),
- druge stroške čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode, ki se obračunavajo glede na dobavljeno količino pitne vode.

Cena storitve, vezane na obstoječe **greznice in MKČN** zajema:

- stroške omrežnine, ki se obračunavajo glede na obračunski vodomer (strošek javne infrastrukture, ki je namenjena čiščenju komunalne in padavinske odpadne vode),
- stroške prevzema blata iz obstoječih greznic ali MKČN pri uporabniku storitev, ki se obračunavajo glede na količino opravljene storitve,
- stroške obratovalnega monitoringa MKČN, v skladu s predpisom, ki ureja emisijo snovi pri odvajanju odpadne vode iz MKČN,
- stroške ravnanja z blatom iz obstoječih greznic ali MKČN, ki se obračunavajo glede na količino opravljene storitve,
- stroške okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode v skladu s predpisom, ki ureja okoljske dajatve za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja komunalne in padavinske odpadne vode.

Cene komunalnih storitev se od avgusta 2009 oblikujejo le v skladu s Pravilnikom. Pred uveljavitvijo nove cene posamezne storitve mora podjetje na osnovi Pravilnika poleg pridobitve soglasja pristojne lokalne skupnosti pridobiti tudi pozitivno strokovno mnenje ministrstva za okolje in prostor.

S pravilnikom je vzpostavljena metodologija oblikovanja cen komunalnih storitev, ni pa zagotovljen nadzor nad metodologijo oblikovanja cen komunalnih storitev, prav tako niso določene sankcije v primeru kršitev. Zato je ministrstvo za okolje in prostor pripravilo predlog Uredbe o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, v kateri je vzpostavljen tudi nadzor nad oblikovanjem cen storitev javnih služb varstva okolja in uvaja sankcije za kršitve, ki jih v sedanjem sistemu ni.

3.2.2 Uredba o metodologiji oblikovanja cen obveznih gospodarskih javnih služb varstva okolja

Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije je pripravilo novo Uredbo o metodologiji in jo februarja 2011 posredovalo v javno razpravo. Uredba o metodologiji za oblikovanje cen naj bi opredelila ustrezen nadzor nad oblikovanjem cen in s tem zagotovila podlago za prenehanje ukrepov kontrole cen ter prenesla del odgovornosti na občine in tako zagotovila podlago za kazenske sankcije.

Vendar se je že v javni obravnavi izkristaliziralo dejstvo, da predlogi nove ureditve cenovnega področja niso dovolj premišljeni. Predlog Uredbe je odstopal od kalkulativnih elementov cen posameznih javnih storitev, ki so že bila opredeljena z veljavnim Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen. Z predlogom Uredbe prav tako ni bilo rešeno vprašanje strokovnega nadzora nad določanjem cen komunalnih storitev, ki naj bi ga vršili tržni inšpektorji ter revizorji, ki pa po mnenju stroke nimajo dovolj izkušenj in znanja glede specifik oblikovanja in izračuna kalkulacij cen komunalnih storitev. Oblikovana lastna cena vode je odraz različnih pogojev in načinov izvajanja dejavnosti, ki so predvsem lokalno pogojeni (gostota poseljenosti, prostorske in naravne danosti). Razumevanje višine in strukture stroškov je zato mogoče le v lokalnem kontekstu, v katerem le-ti nastajajo, zato administrativno določeni standardi in normativi ne morejo zagotoviti ustrezne podlage za določanje cen (Cerkvenik, 2011).

Predlog Uredbe je bil na seji Vlade Republike Slovenije konec avgusta 2011 umaknjen zaradi neusklajenosti z Uradom za makroekonomske analize in razvoj, zato je Vlada ponovno sprejela Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev (Ur. l. RS, št. 67/2011) in cene komunalnih storitev zamrznila za nadaljnjih šest mesecev.

3.2.3 Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev

Zaradi gospodarskih razmer, postavljenih makroekonomskih ciljev, izredno visokih povišanj cen komunalnih storitev v posameznih občinah in dejstva, da je veliko občin cene komunalnih storitev dvignilo brez pridobljenega pozitivnega strokovnega mnenja, je Vlada Republike Slovenije na redni seji dne 26. avgusta 2010 sprejela prvo Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev in na redni seji 24. februarja 2011 drugo Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev. S sprejetjem obeh uredb so se cene storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja določile kot najvišje.

Ob sprejetju Uredbe o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev je Vlada Republike Slovenije podala obrazložitev, da bi sprostitev cen pomenila velik pritisk na povišanje cen komunalnih storitev ter da obstaja nevarnost, da bi se z oblikovanjem cen komunalnih storitev izključno na ravni lokalnih skupnosti vzpostavile razmere, ki bi v večji meri omogočale ekonomsko neučinkovito zagotavljanje komunalnih storitev. To pa bi po njenem mnenju lahko imelo negativne posledice z vidika uporabnikov teh storitev in z makroekonomskega vidika, saj se neučinkovitost kaže tudi v poviševanju cen, kar negativno vpliva na konkurenčnost celotnega gospodarstva.

4 USKLAJENOST SLOVENSKE ZAKONODAJE Z ZAKONODAJO EU NA PODROČJU OBLIKOVANJA CEN KOMUNALNIH STORITEV

Okoljska zakonodaja EU je izredno kompleksna in izvajanje direktiv s področja varstva okolja, ki so investicijsko med najdražjimi, predstavlja izredno zahtevno nalogo. Državna dolgoletna omejevalna cenovna politika je s ceno, ki ne pokriva stroškov izvajanja dejavnosti, zelo zmanjšala likvidnostno in investicijsko sposobnost izvajalcev v Sloveniji. S tem pa se vse bolj oddaljujemo od usmeritev evropske direktive k oblikovanju cenovne politike po načelu "povzročitelj plača povzročene stroške", ogroženo pa je tudi zagotavljanje zahtevanih vedno višjih oskrbovalnih standardov.

Z evropsko zakonodajo so tudi na področju oblikovanja cen komunalnih storitev vgrajena ekonomska načela in instrumenti za doseganje zastavljenih okoljskih ciljev, ki temeljijo na načelu "povzročitelj plača obremenitve" in cenovni politiki, ki zagotavlja polno pokritje stroškov.

Na podlagi pregledanih in prebranih zakonodajnih dokumentov sem prišla do sklepa, da je slovenska zakonodaja s področja oblikovanja cen komunalnih storitev zadovoljivo usklajena z evropsko. Cenovna politika v Sloveniji odraža vse stroške, ki jih določa vodna Direktiva:

- **okoljski stroški** se zaračunavajo na podlagi **takse za obremenjevanje voda**,
- **stroški vodnih virov** se zaračunavajo na podlagi **vodnega povračila**,
- **finančni stroški** pa se zaračunavajo v obliki **vodarine ter omrežnine**.

Slovenija ima največ težav pri vzpostavitvi vzdržne cenovne politike na področju oblikovanja cen, ki zadevajo finančne stroške torej vodarine in omrežnine, saj nima izdelanih kriterijev, na podlagi katerih bi se določila višina in struktura teh stroškov.

Oblikovanje cene vode se v praksi ne izvaja po načelih evropske vodne direktive, saj je cena vode še vedno regulirana s strani države, kar je v naravnomonopolnih dejavnostih sicer dopustno, vendar pa država ne dopušča niti popravka cen komunalnim podjetjem v tej višini, ki bi omogočalo njihovo učinkovito in uspešno delovanje oziroma poslovanje. Tradicija uporabe cene komunalnih storitev kot sidra za obvladovanje inflacije je v naši državi še vedno

močno prisotna in kot kaže bo to miselnost zelo težko preseči.

Pri oblikovanju in uveljavljanju cene vode so še vedno močno prisotni razni socialni ter gospodarsko-politični cilji, ki imajo pri nosilcih odločitev običajno večjo težo, kot pa ekonomska pravila in načela. Zato se v stroki vedno pogosteje izpostavlja težnja po vzpostavitvi načina regulacije cen GJS, ki bo temeljila na analizi učinkovitosti izvajanja dejavnosti, pri čemer niso upoštevani le stroški, temveč tudi pogoji izvajanja dejavnosti, zanesljivost, kakovost in trajnost oskrbe. Kot taka je najprimernejša primerjalna analiza oziroma benchmarking. Metodo benchmarking uporabljajo številne evropske države za presojo učinkovitosti. Ta metoda povečuje preglednost izvajanja javnih storitev, uvaja tekmovalnost izvajalcev in zagotavlja modernizacijo dejavnosti ter tako predstavlja alternativo liberalizaciji trga na področju lokalnih služb varstva okolja.

S pomočjo te metode je možno ugotoviti, kakšni so najnižji možni stroški izvajanja GJS oskrbe s pitno vodo v določenih razmerah in na podlagi teh stroškov se potem določi ceno storitve. V tem primeru ne gre le za zvišanje cen na zahtevo izvajalca, ki prikaže, da s ceno ne pokriva stroškov storitve, ampak se z benchmarkingom ugotavlja, ali so stroški res optimalni in če ne, kako bi jih lahko še znižali. To pomeni, da se povišanja cen ne dovoli, če je stroške storitve možno še znižati in se tako z višanjem cen ne podpira neučinkovitega izvajanja GJS. V številnih evropskih državah je primerjalna analiza del sistema cenovne regulacije, uporabljajo jo tako lokalne skupnosti in regulatorni organi pri določanju in nadzoru cen kot tudi sami izvajalci za izboljšanje svojega poslovanja.

Vzpostavitev sistema za stalen nadzor učinkovitosti in uspešnosti delovanja izvajalcev dejavnosti oskrbe s pitno vodo je v Republiki Sloveniji predvidena že v Operativnem programu oskrbe s pitno vodo za obdobje 2006 - 2013, kjer je benchmarking predstavljen kot ključni element zagotavljanja uspešnega izvajanja javne službe. Uvedeni naj bi bili dve vrsti benchmarkinga, notranji in nadzorstveni. Z notranjim naj bi izvajalci ugotavljali lastno učinkovitost in uspešnost svojega dela, z nadzorstvenim pa naj bi regulatorni organ skrbel za spremljanje učinkovitosti in uspešnosti delovanja javnih služb. Preverjal bi cene in standarde izvajanja storitev, pa tudi zadovoljstvo uporabnikov. Izvajanje nadzorstvenega benchmarkinga naj bi organiziral pristojni državni organ, ki bo na podlagi analiz delovanja izvajalcev izdajal tudi poročila za javnost. Izvajanje benchmarkinga med primerljivimi vodovodnimi sistemi je predlagano tudi za lokalne skupnosti. Izdano naj bi bilo tudi navodilo oz. pravilnik za izvajanje primerjalnih analiz stroškovne učinkovitosti izvajalcev javnih služb dejavnosti oskrbe s pitno vodo.

5 OBLIKOVANJE CENE STORITEV OSKRBE Z VODO TER ODVAJANJA IN ČIŠČENJA KOMUNALNE IN PADAVINSKE VODE V KOMUNALNEM PODJETJU KAMNIK D.D.

5.1 Predstavitev podjetja

Komunalno podjetje Kamnik d.d. (KPK d.d.) že od leta 1962 dalje oskrbuje prebivalce občine Kamnik s komunalnimi storitvami. Od leta 1995 dalje je podjetje registrirano kot delniška družba v večinski lasti zaposlenih. V okviru svojih dejavnosti podjetje opravlja naslednje storitve:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- vzdrževanje cest ter zimska služba,
- urejanje pokopališč ter pokopališka in pogrebna dejavnost,
- upravljanje tržnice v Kamniku,
- javna razsvetljava ter oglaševanje na čezcestnih transparentih,
- ostale tržne dejavnosti.

Za vse dejavnosti, ki jih podjetje opravlja v okviru GJS, ima z občino Kamnik podpisane koncesijske pogodbe, na podlagi katerih so določena vsa razmerja ter obveznosti in pravice obeh podpisnic. V podjetju je med 80 in 85 redno zaposlenih, svoje storitve pa podjetje poleg občine Kamnik opravlja tudi na področju občin Komenda, Vodice, Domžale in Mengeš.

5.2 Postopek uveljavitve spremembe cene oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v podjetju KPK d.d.

Komunalno podjetje Kamnik d.d. je aprila 2009 na podlagi Pravilnika o oblikovanju cen storitev GJS varstva okolja na Ministrstvo za okolje in prostor naslovilo prošnjo za izdajo pozitivnega strokovnega mnenja k na novo oblikovanim cenam oskrbe s pitno vodo. Cene, ki so bile do takrat veljavne so bile sprejete 01. julija 2003 in so prikazane v Tabeli 1.

Tabela 1: Cena oskrbe s pitno vodo v občini Kamnik sprejete 01.07.2003

Postavka	Cena – gospodinjstva	Cena – gospodarstvo
Vodarina	0,5028 €/m ³	0,8970 €/m ³
Prispevek za vzdrževanje vodomero		
priključek vodomera do vključno 1"	0,8688 €/m ³	0,8688 €/m ³
priključek vodomera 5/4" in 6/4"	6,2988 €/m ³	6,2988 €/m ³
priključek vodomera od vključno DN 50 dalje	9,5568 €/m ³	9,5568 €/m ³

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Podjetje je že imelo od Ministrstva za gospodarstvo Republike Slovenije priznано povprečno ceno 0,6720 €/m³, kar je bila po izračunih takratna višina lastne cene vodarine. Natančna kalkulacija lastne cene vode – stroškovno mesto Vodovod je prikazana v Prilogi 3, izračun lastne cene vode je prikazan v Prilogi 4, izračun vodarine pa v Prilogi 5.

Za izračun lastne cene javne storitve je potrebno spremljanje stroškov ter z njimi ugotoviti, koliko nas dejansko stane izvajanje storitev. Za spremljanje stroškov je potrebno najprej natančno opredeliti temeljno stroškovno mesto, stroškovnega nosilca in povzročitelja stroškov. Pri kalkulaciji lastne cene javne storitve oskrbe s pitno vodo je temeljno stroškovno mesto vodovod. Stroškovni nosilec je količina dovedene pitne vode, povzročitelj stroškov pa je vodovodni sistem, ki ga uprevlja podjetje.

Ker podjetje poleg GJS opravlja še druge dejavnosti, ima na kalkulacijo lastne cene vode velik vpliv razporejanje stroškov med dejavnostmi. Sistem razporejanja stroškov s splošnih stroškovnih mest in stroškovnih mest pomožne dejavnosti ima bistven vpliv na kalkulacijo lastne cene vode. Sistem, ki ga izbere podjetje, je odvisen od njegove velikosti, števila dejavnosti in organiziranosti. KPK d.d. ima področje vodenja stroškovnega računovodstva v osnovi razdeljeno na skupno 17 stroškovnih mest, na katerih ugotavlja poslovni izid za posamezno stroškovno mesto. Stroški se na posamezna stroškovna mesta knjižijo na podlagi temeljnih knjigovodskih listin, za tiste stroške, ki jih ni možno natančno opredeliti, na katero stroškovno mesto sodijo, pa se knjižijo na splošno stroškovno mesto. Iz tega splošnega stroškovnega mesta se ob zaključku posameznega meseca stroški razporedijo na ostala stroškovna mesta po ključu, ki ga določa Pravilnik o metodologiji, to je delež proizvodjalnih stroškov javnih služb v celotnih proizvodjalnih stroških vseh dejavnosti, ki jih izvaja izvajalec.

Tabela 2: Predlog novih cen oskrbe s pitno vodo v občini Kamnik

Postavka	Cena – normalna poraba	Cena – prekomerna poraba
Omrežnina		
vodomer DN 13	1,5768 €/mesec	/
vodomer DN 20	2,6333 €/mesec	/
vodomer DN 25	6,3072 €/mesec	/
vodomer DN 40	10,5173 €/mesec	/
vodomer DN 50	15,7680 €/mesec	/
vodomer DN 80	52,5547 €/mesec	/
vodomer DN 100	78,8400 €/mesec	/
vodomer DN 150	157,6800 €/mesec	/
Vodarina		
pridobivanje, priprava, transport in distribucija pitne vode	0,6720 €/m ³	1,0080 €/m ³
strošek vodnih povračil	0,0555 €/m ³	0,0555 €/m ³
VODARINA SKUPAJ	0,7275 €/m³	1,0635 €/m³

Kot je razvidno iz Tabele 2, naj bi cena pridobivanja, priprave, čiščenja in dezinfekcije vode ostala na nivoju cene potrjene s strani Ministrstva za gospodarstvo Republike Slovenije, opustil bi se prispevek za vzdrževanje vodomeroev, dodala pa bi se omrežnina. S ceno, ki bi bila enaka za gospodinjstvo in gospodarstvo, bi se povečal priliv sredstev, ki so nujno potrebna za redno vzdrževanje, iz omrežnine pa se pridobi sredstva za investicije v infrastrukturo. Z enotno ceno bi podjetje zadostilo zahtevam Pravilnika o metodologiji, saj bi opustilo dotedanjo diferenciacijo cen med uporabniki.

Maja 2009 je Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije na podlagi Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev podjetju KPK d.d. izdalo Pozitivno strokovno mnenje o izpolnjevanju oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje javnih služb varstva okolja, skladno s predpisi, ki urejajo varstvo okolja in GJS. S tem je podjetje pridobilo pravico, da uveljavi novo ceno storitve.

Za dejansko uveljavitev novih cen, je bilo potrebno skladno z Uredbo o oblikovanju cen komunalnih storitev pridobiti še predhodno soglasje Vlade Republike Slovenije, ki pa je zahtevalo poleg Pozitivnega strokovnega mnenja izdanega s strani MOP še Soglasje pristojne lokalne skupnosti z navedbo predlagane cene. Zato je KPK d.d. dne 19.05.2009 na Občino Kamnik naslovila vlogo za izdajo Soglasja. Občinski svet Občine Kamnik je na 30. seji dne 03.02.2010 sprejel Sklep o soglasju k omrežnini kot dodatku k ceni storitve oskrbe s pitno vodo. Sklep se je začel uporabljati s 01. marcem 2010.

Z postopkom uveljavitve spremembe cene je Komunalno podjetje Kamnik d.d. izkoristilo obdobje prenehanja ukrepa kontrole cen, ko je z Uredbo prenehala veljati Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur. l. RS, št. 61/2009) in so prenehali veljati ukrepi kontrole cen na področju obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. Pristojnost določanja cen se je s tem prenesla na lokalno raven, pri čemer se cene komunalnih storitev oblikujejo skladno s Pravilnikom o metodologiji. V mesecu avgustu 2010 je Vlada RS z Uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev zamrznila cene komunalnih storitev.

V tem vmesnem obdobju so stekli vsi postopki za spremembo cene in za uskladitev cen javne storitve oskrbe s pitno vodo z Pravilnikom o metodologiji. Tudi na lokalni ravni je imelo podjetje podporo takratnega župana ter svetnikov, ki so predlog za spremembe cen sprejeli ne glede na to, da se je sprememba cen »dogajala« v letu županskih volitev. V marsikateri občini do povišanja cen ni prišlo, ne glede na to, da so obstajali ekonomsko upravičeni razlogi, ravno zaradi bojzani vodstva občin, da bi to negativno vplivalo na njihov volilni izid.

5.3 Postopek uveljavitve spremembe cene odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v podjetju KPK d.d.

Podobno kot pri oskrbi s pitno vodo je postopek potekal tudi pri uveljavitvi nove cene za odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske vode. Cene, ki so bile do takrat veljavne, so bile sprejete 17.06.2005 in so prikazane v Tabeli 3:

Tabela 3: Cena odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v občini Kamnik sprejeta 17.06.2005

Postavka	Cena – gospodinjstva	Cena – gospodarstvo
Odvajanje odpadnih voda	0,3923 €/ m ³	0,5965 €/ m ³
Čiščenje odpadnih voda na ČN Šmartno	0,5427 €/ m ³	0,5427 €/ m ³

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Podjetje je že imelo od Ministrstva za gospodarstvo Republike Slovenije priznано povprečno ceno odvajanja odpadnih voda v višini 0,4844 €/m³, vendar se podjetje te cene ni odločilo uveljaviti, saj bi bil hkraten dvig vodarine, odvajanja ter novo zaračunavanje omrežnine previsok za končnega porabnika. Zato je predlagana cena za odvajanje ostala enaka takrat veljavni ceni za gospodinjstva, to je 0,3923 €/m³. Vse postavke so natančneje opredeljene v Tabeli 4.

Tabela 4: Predlog novih cen odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode v občini Kamnik

Postavka	Cena
Omrežnina	
Vodomer DN 13	3,1949 €/mesec
Vodomer DN 20	5,3355 €/mesec
Vodomer DN 25	12,7796 €/mesec
Vodomer DN 40	21,3100 €/mesec
Vodomer DN 50	31,9490 €/mesec
Vodomer DN 80	106,4860 €/mesec
Vodomer DN 100	159,7450 €/mesec
Vodomer DN 150	319,4900 €/mesec
Odvajanje	0,3923 €/ m ³
Okoljska dajatev za onesnaževanje zaradi odvajanja odpadnih voda*	
Centralna čistilna naprava Domžale-Kamnik	0,0487 €/ m ³
Čistilna naprava Šmartno	0,0792 €/ m ³
Objekti brez kanalizacije	0,5283 €/ m ³

Legenda: * glede na to, da se voda iz občine Kamnik odvaja na trenutno dveh čistilnih napravah je okoljska dajatev različna zaradi različnega učinka čiščenja čistilne naprave

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Tako kot pri oskrbi s pitno vodo je tudi pri odvajanju in komunalne in padavinske vode podjetje junija 2009 pridobilo Pozitivno strokovno mnenje o izpolnjevanju oskrbovalnih standardov, tehničnih, vzdrževalnih, organizacijskih in drugih ukrepov ter normativov za opravljanje javnih služb varstva okolja, skladno s predpisi, ki urejajo varstvo okolja in GJS, ki ga je izdalo Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije. S tem je podjetje pridobilo pravico, da uveljavi novo ceno storitve. Na že prej omenjeni seji občinskega sveta Občine Kamnik pa je bil sprejet sklep o soglasju, s katerim se je dodala omrežnina k ceni storitve odvajanja in čiščenja komunalne padavinske vode.

Iz Tabele 5 in Tabele 6 je razvidno, da je občinski svet od predlaganih sprememb pri oblikovanju cene vode sprejel le omrežnino kot dodatek k ceni oskrbe s pitno vodo. Tako cene vode v občini Kamnik če naprej ostajajo na ravni iz leta 2003. S tem je močno ogroženo likvidnostno stanje podjetja, saj je s cenami na ravni izpred devetih let težko slediti razvoju, ter vedno bolj zahtevnim tehničnim standardom. Ravno tako so na ravni iz leta 2005 ostale tudi cene odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske vode. Poleg tega so cene ostale diferencirane za gospodarstvo in gospodinjstva, kar ni v skladu s Pravilnikom o metodologiji.

Tabela 5: Primerjava vrednosti položnice za vodo in odvajanje s sedanjo in novo sprejeto ceno za povprečne porabnike – GOSPODINJSTVA

GOSPODINJSTVA		Sedanje cene (€)		Novo sprejete cene (€)	
	Količina	Cena	Vrednost	Cena	Vrednost
Vodarina	16 m ³	0,5028	8,0448	0,5028	8,0448
Vodno povračilo	16 m ³	0,0555	0,8880	0,0555	0,8880
Vzdrževanje vodomera	1 kom.	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688
Omrežnina (vodovod)	1 kom.	0,0	0,0	2,6333	2,6333
Kanalščina	16 m ³	0,3923	6,2768	0,3923	6,2768
Okoljska dajatev	16 m ³	0,0487	0,7792	0,0487	0,7792
Omrežnina (kanalizacija)	1 kom.	0,0	0,0	5,3355	5,3355
Čiščenje na CČN Dom.-Kam.	16 m ³	0,3200	5,1200	0,3200	5,1200
Skupaj			21,9776		29,9464
8,5 % DDV			1,8681		2,5454
Za plačilo			23,8457		32,4918

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Tabela 6: Primerjava vrednosti položnice za vodo in odvajanje s sedanjo in novo sprejeto ceno za povprečne porabnike – GOSPODARSTVO

GOSPODARSTVO		Sedanje cene (€)		Novo sprejete cene (€)	
	Količina	Cena	Vrednost	Cena	Vrednost
Vodarina	16 m ³	0,8970	14,3520	0,8970	14,3520
Vodno povračilo	16 m ³	0,0555	0,8880	0,0555	0,8880
Vzdrževanje vodomera	1 kom.	0,8688	0,8688	0,8688	0,8688
Omrežnina (vodovod)	1 kom.	0,0	0,0	2,6333	2,6333
Kanalščina	16 m ³	0,5965	9,5440	0,5965	9,5440
Okoljska dajatev	16 m ³	0,0487	0,7792	0,0487	0,7792
Omrežnina (kanalizacija)	1 kom.	0,0	0,0	5,3355	5,3355
Čiščenje na CCN Dom.-Kam.	16 m ³	0,3200	5,1200	0,3200	5,1200
Skupaj			31,5520		39,5208
8,5 % DDV			2,6819		3,3593
Za plačilo			34,2339		42,8801

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Občinski svet je kot glavni argument za zavrnitev predloga o novi višini vodarine navedel socialni vidik, ki pa je po mojem mnenju sporen, saj obstoječe razlike v ceni podpirajo vse sloje prebivalstva, tudi tiste, ki do socialne pomoči niso upravičeni niti je ne potrebujejo. Evropska zakonodaja jasno navaja, naj se socialna vprašanja rešujejo s spremljajočimi socialnimi ukrepi.

Dejstvo je, da je občina s sprejetjem zgolj omrežnine kot dodatku k ceni oskrbe s pitno vodo delno rešila svoj »problem« pridobivanja sredstev za nove prepotrebne investicije. Sredstva, ki bi jih potreboval koncesionar za redna vzdrževalna dela in sanacije okvar ter za redno delovanje podjetja, pa so ostala na nivoju iz leta 2003. V obdobju od leta 2003 do danes so se povečale cene energentov (elektrika, nafta), podražila se je cena dela ter ostalih storitev in materialov, ki jih podjetje potrebuje za svoje redno delovanje in opravljanje dejavnosti. Zato je na podlagi napisanega iluzorno pričakovati, da se bo raven storitev izboljšala oz. da bo količina in kvaliteta opravljenega vzdrževalnega dela na infrastrukturi dosegala pričakovane evropske standarde. Poleg tega je zadnja leta zaznan precejšen (35 %) upad porabe vode v gospodarstvu in malo manjši (5 %) upad porabe vode v gospodinjstvih, kar dodatno vpliva na prihodke koncesionarja in na razpoložljiva sredstva za opravljanje dejavnosti.

Kot sem že omenila, je cena vode, ki jo zaračunava KPK d.d. le delno usklajena s trenutno veljavnim Pravilnikom o metodologiji, vendar je zaradi zamrznitve cen komunalnih storitev s strani države zaenkrat nemogoče karkoli spremeniti. Ko/če bo prišlo do odmrznitve cen, pa bo morala lokalna skupnost pokazati več politične volje za reševanje tovrstne problematike.

Novo ceno vode je podjetje KPK d.d. začelo svojim odjemalcem zaračunavati s 01. marcem 2010. Z uveljavitvijo nove cene vode se za podjetje v smislu spremembe poslovnega rezultata ni kaj bistveno spremenilo, kar je razvidno tudi iz Tabele 7, v kateri je prikazan poslovni rezultat pred uvedbo spremembe cene, to je v letu 2009 ter kasneje, po spremembi cene v letih 2010 in 2011.

Tabela 7: Pregled poslovnega rezultata na stroškovnem mestu Vodovod ter Kanalizacija od leta 2009

Poslovni rezultat	2009	2010	2011
Vodovod (v €)	-14.531,00	-6.485,00	-4.836,00
Kanalizacija (v €)	27.179,00	28.118,00	20.924,00

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Sprememba je bila uvedena le za fiksni del cene vode oziroma k ceni vodarine, ki je ostala nespremenjena, se je dodala omrežnina. Omrežnina predstavlja tisti del cene, ki je namenjen investicijam v infrastrukturo in ta sredstva morajo komunalna podjetja nakazati lastniku infrastrukture, to je občini. Torej gre zgolj za prelivanje sredstev od porabnikov preko komunalnega podjetja do občine.

Občina si je tako zagotovila sredstva za izgradnjo nove infrastrukture, obnova obstoječega omrežja pa se financira iz variabilnega dela oz. vodarine. Zato pri poslovnem rezultatu po uveljavitvi nove cene ni prišlo do sprememb in ostaja na nivoju preteklih let. Spremembe v rezultatu povzročajo le neplanirane večje okvare na vodovodnem ali kanalizacijskem omrežju.

SKLEP

Problematika, obravnavana v zaključni nalogi je zelo obširna, konkretne usmeritve in rešitve pa je težko sprejeti brez dobrega poznavanja zgodovine področja, njenih posebnosti in ciljev, ki jih želimo doseči. Dejstvo je, da komunalne storitve sodijo v naravnomonopolno panogo, ki je podvržena državni regulaciji. V svetu sta se uveljavili dve obliki regulacije cen; regulacija stopnje donosa ter regulacija z zamejitvijo cen. Trenutno veljavna metodologija regulacije v Sloveniji je bližje regulaciji stopnje donosa, pri čemer je v veljavi dodatno administrativno omejevanje dviga cen komunalnih storitev.

Evropska zakonodaja v svoji vodni direktivi nikjer ne določa načina in oblike regulacije cen komunalnih storitev, je pa zelo eksplicitne glede zahtev po varovanju voda in njenih virov ter načela »onesnaževalec plača«. Zahteve po doseganju okoljskih ciljev na stroškovno učinkovit način naj države članice dosežejo z tako oblikovano ceno vode, ki bo spodbujala k smotni porabi vodnih virov in bo pokrivala stroške storitev.

Glede na to, da je Slovenija od leta 2004 članica EU, je morala svojo zakonodajo prilagoditi evropski. To pa je za našo zakonodajno oblast kar precejšen zalogaj, saj ima Slovenija na področju cen komunalnih storitev precej posebnosti. Kar zadeva okoljske stroške in stroške vodnih virov je sistem definiran in urejen, na področju vzpostavitve trajnega sistema oblikovanja cen storitev javnih služb na lokalni ravni pa ima Slovenija težave že vse od začetka samostojnosti. Vlada Republike Slovenije oziroma vladni organi ob gospodarsko-politično ugodnih obdobjih cene sprostijo (dopustijo, da se oblikujejo v skladu s stroški), a jih nato zaradi neustrezne kontrole cen ali nedodelane metodologije oblikovanja cen praviloma spet takoj zamrznejo. In tako se ponavlja že vrsto let. Res je, da je v letu 2008 prišlo do spremembe samega koncepta oblikovanja cen na fiksni in variabilni del, vendar Pravilnik, ki je uvedel to novost, ni bil operativen.

Do prve večje in opazne spremembe je prišlo leta 2009 s sprejetjem Pravilnika o metodologiji in s prenosom pristojnosti za oblikovanje cen komunalnih storitev na občine, ki pa je trajala le eno leto, do ponovne zamrznitve cen. V tem enoletnem obdobju je prišlo še do večje zmede na področju oblikovanja cen komunalnih storitev. Nekatera podjetja so uveljavila nove cene ter cene razdelila na fiksni in variabilni del, druga podjetja, ki v tistem obdobju niso imela potrebe po dvigu cen pa le-teh niso spreminjala in so cene še naprej zaračunavale po starem, torej enotno. Tako imamo danes, kar je razvidno iz Analize cen storitev oskrbe s pitno vodo in cen odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda, ki jo je leta 2011 opravilo podjetje LM Veritas d.o.o., v Sloveniji 45 % občin, ki cene zaračunavajo ločeno torej fiksni in variabilni del ter 55 % občin, kjer imajo cene še vedno enotne. Stanje je še slabše na področju odvajanja, kjer je odstotek občin, ki imajo ločene cene le 28 %, po enotnih – starih cenah pa storitve zaračunava kar 72 % občin (LM Veritas d.o.o., 2012).

Tako stanje je nedopustno in izvira iz Pravilnika o metodologiji iz leta 2009, ki je zahteval, da ločene cene sprejmejo le tisti izvajalci GJS, ki so želeli svoje stare in prenizke cene povišati, in ni zahteval, da morajo vsi izvajalci ob uveljavitvi novega sistema preračunati svoje stare cene na nov sistem cen, tudi če ni bilo potrebe po zvišanju cen.

Komunalno podjetje Kamnik d.d. je v obdobju sprostitve cen komunalnih storitev svoje cene uspelo uskladiti s Pravilnikom o metodologiji iz leta 2009 in ima cene ločene na fiksni in variabilni del. Postopek uveljavitve spremembe cen oskrbe s pitno vodo ter odvajanja komunalne in padavinske vode je trajal od aprila 2009, ko je podjetje na Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije izdalo prošnjo za Pozitivno strokovno mnenje, do februarja 2010, ko je Občinski svet sprejel Sklep o soglasju k omrežnini kot dodatku k ceni storitve oskrbe s pitno vodo, torej skoraj eno leto. Pri variabilnem delu oziroma pri vodarini kljub predlogu ni prišlo do sprememb, čeprav bi podjetje moralo ceno vodarine za gospodinjstva dvigniti za okrog 33 %, ceno vodarine za gospodarstvo pa znižati za isti procent. Ravno tako bi podjetje moralo ceno kanalščine za gospodinjstva povišati za okrog 24 %, ceno kanalščine za gospodarstvo pa znižati za enak odstotek. S tem bi se odpravila diferenciacija cen, kot zahteva Pravilnik o metodologiji iz leta 2009, hkrati pa bi podjetje imelo pokrite vse stroške poslovanja. Ker bi bila sprememba cene, ki bi vključevala dvig cene vodarine ter novo postavko – omrežnino, za gospodinjstva previsoka, se je občinski svet odločil, da dviga cene

vodarine ne odobri. Tako je cena vodarine ostala na ravni iz leta 2003, cena kanalščine pa na ravni iz leta 2005, stroški opravljanja komunalnih dejavnosti pa se iz leta v leto zvišujejo.

Odgovor na vprašanje, kako v takem finančnem okolju in z neurejeno cenovno politiko dosegati visoke evropske okoljske standarde in hkrati dosegati normalen donos na vložena sredstva, je znan. V Evropi obstajajo dobre prakse na področju komunalnih storitev, poleg tega nam je EU dala navodila in smernice, kako rešiti problem oziroma kako ravnati pravilno, potrebno je le nekaj več politične volje za reševanje tovrstne problematike.

LITERATURA IN VIRI

1. Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding regulation theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press.
2. Communication from the Commission to the Council and European Parliament, Establishing Pricing Policies for Enhancing the Sustainability of water resources, COM (2000) 477 final, Bulletin of the European Communities.
3. Cerkvnik, S. (2011). Ni politične volje za uravnavanje cen. *EOL*. Najdeno 15. oktobra 2012 na spletnem naslovu <http://www.zelenaslovenija.si/revija-eol/aktualna-stevilka/okolje/1205-ni-politice-volje-za-uravnavanje-cen-eol-62-63>
4. Cerkvnik, S. (2009). Oblikovanje in določanje cen komunalnih storitev GJS po novih pravilih. *Zbornik referatov XII. Posvetovanje Računovodstvo v javnih podjetjih* (str. 103–126). Ljubljana: LM Veritas d.o.o.
5. Danč, S. (2009). *Problem določanja prodajnih cen v komunalnem podjetju* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike.
7. European Commission. (2008). *The Water framework Directive – what it is all about and how does it link to other policies?* Najdeno 10. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.ec.europa.eu/environment/water>
8. Hrovatin, N., Tekavčič, M., Peljhan, D., Marc, M., Schweiger, H., Dolenšek, J., Švigelj, M. (2002). *Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji*. Ljubljana: Svetovalni center.
9. Hrovatin, N. (2004). *Uvod v gospodarstvo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Jereb, S. (2008). Računovodstvo v javnih podjetjih. *Zbornik referatov XI. Posvetovanje Računovodstvo v javnih podjetjih*. Ljubljana: LM Veritas d.o.o.
11. Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009a), *Strokovno mnenje – oblikovanje cen storitev obvezne občinske javne službe varstva okolja – odvajanje in čiščenje komunalne odpadne padavinske vode*. Kamnik: KPK d.d.
12. Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009b), *Strokovno mnenje - oblikovanje cen storitev obvezne občinske javne službe varstva okolja - oskrba s pitno vodo*. Kamnik: KPK d.d.
13. Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009c), *Interno gradivo*. Kamnik: KPK d.d.
14. LM Veritas d.o.o. (2012). *Pregled ter analiza cen storitev oskrbe s pitno vodo ter cen odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda v Sloveniji*. Ljubljana: LM Veritas d.o.o.
15. Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije. (2006). *Operativni program oskrbe s pitno vodo*. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor Republike Slovenije.
16. Občina Kamnik. (2010). *Sklep o soglasju k omrežnini kot dodatku k ceni storitve oskrbe s pitno vodo*. 30. seja z dne 03.02.2010. Kamnik: Občina Kamnik.
17. Pailey, S. J. (2002). *Public sector economics theory, policy and practice (2nd ed.)*. Oxford: Oxford University Press.
18. Palčič, M. (2004). *Omrežna struktura in proces deregulacije poštnega prometa* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.

19. Petelin, Š. (2008). *Uporaba metode benchmarking na področju komunalnih dejavnosti* (diplomska naloga). Univerza v Ljubljani: Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.
20. Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS varstva okolja. *Uradni list RS* št. 63/2009.
21. Pravilnik o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja. *Uradni list RS* št. 128/2004, 56/2005, 38/2007, 41/2008, 79/2008.
22. Tajnikar, M. (2006). *Mikroekonomija s poglavji iz teorije cen*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. Uredba o oblikovanju cen komunalnih storitev. *Uradni list RS*, št. 41/2008, 32/2009.
24. Vlada RS. (2011). *Vlada izdala uredbo o določitvi najvišjih cen komunalnih storitev*. Seja vlade 26.08.2011. Najdeno 15. oktobra 2011 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/
25. Zakon o kontroli cen. *Uradni list RS* št. 63/1999, 32/2002 Odl. US:U-I-10/00-25, 20/2006, 51/2006-UPB1.
26. Zakon o cenah. *Uradni list RS* št. 1/1991, 1I/1991-I-UZITUL, 63/1999.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Stroški omrežnine	1
Priloga 2: Stroški vodarine	2
Priloga 3: Kalkulacija lastne cene za pridobivanje, pripravo, čiščenje in dezinfekcijo vode ter za transport in distribucijo vode – stroškovno mesto Vodovod	4
Priloga 4: Izračun lastne cene vode	5
Priloga 5: Izračun vodarine	5

Priloga 1: Stroški omrežnine

1.	Najemnina infrastrukture za izvajanje javne službe ali stroške amortizacije osnovnih sredstev in naprav, ki so javna infrastruktura
2.	Stroški zavarovanja infrastrukture javne službe, ki vključujejo stroške požarnega in strojelomnega zavarovanja infrastrukturnih objektov in naprav
3.	Stroški 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
4.	Finančni odhodki 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

Vir: Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS varstva okolja

Priloga 2: Stroški vodarine

1.	Proizvajalni stroški izvajanja javne službe oskrbe s pitno vodo, so stroški, ki nastajajo v
----	--

	okviru proizvodjalnega 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, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in so v lasti izvajalca, stroške vzdrževanja in druge stroške, ki nastajajo v okviru proizvodjalnega procesa
2.	Stroški materiala , so stroški kupljenih surovin, materiala, polizdelkov, pomožnega materiala, energije, odpisi drobnega inventarja in drugega materiala, ki se uporabljajo v proizvodjalnem 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 proizvodjalnega 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
3.	Stroški kupljenih storitev , ki so nastali v okviru proizvodjalnega 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 proizvodjalnem 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
4.	Stroški dela , vključujejo izplačane plače zaposlenim, ki neposredno ali posredno sodelujejo v proizvodjalnem procesu izvajanja javne službe, v skladu z ustrezno kolektivno pogodbo in sklenjenimi individualnimi pogodbami in vse pripadajoče prispevke in davke,
5.	Stroški 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 popravljanju ali ohranjanju gospodarskih 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
6.	Drugi proizvodjalni stroški , vključujejo stroške, ki nastajajo v proizvodjalnem procesu in niso vključeni med stroške materiala, storitev, dela, vzdrževanja ali amortizacije ter upravičeni stroški označevanja vodovarstvenih območij. Stroške, ki v okviru drugih proizvodjalnih stroškov predstavljajo več kot 10% skupnih proizvodjalnih stroškov javne službe, se v kalkulaciji cene prikaže ločeno
7.	Splošni stroški , so neproizvodjalni stroški izvajanja javne službe, ki nastajajo izven proizvodjalnega 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, kadrovsko, finančno-računovodsko, razvojno in 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 proizvodjalnih stroškov posamezne dejavnosti v celotnih proizvodjalnih stroških
8.	Donos na vložena sredstva izvajalca

Vir: Pravilnik o metodologiji oblikovanja cen obveznih GJS varstva okolja

Priloga 3: Kalkulacija lastne cene za pridobivanje, pripravo, čiščenje in dezinfekcijo vode ter za transport in distribucijo vode - stroškovno mesto Vodovod

VODOVOD	v €
A. NEPOSREDNI PROIZVAJALNI STROŠKI	
1. strošek električne energije	21.682,60
2. strošek pogonskega goriva	17.070,96

3. drugi stroški materiala	119.677,95
4. stroški storitev	156.772,98
5. strošek dela	463.908,76
6. neposredni stroški prodaje	0,00
7. drugi neposredni stroški	76.351,98
B. POSREDNI PROIZVAJALNI STROŠKI	
1. Amortizacija osnovnih sredstev, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in je v lasti izvajalca javne službe	15.375,98
2. strošek rednega vzdrževanja infrastrukture	148.396,74
3. strošek rednega vzdrževanja osnovnih sredstev in naprav, ki niso javna infrastruktura, vendar se uporabljajo za izvajanje javne službe in je v lasti izvajalca javne službe	6.150,89
4. drugi posredni proizvodni stroški	0,00
C. SPLOŠNI STROŠKI	
1. strošek nabave	0,00
2. strošek uprave	9.989,27
3. strošek prodaje	0,00
SKUPAJ STROŠKI	
	1.035.377,62 €
FIZIČNI OBSEG STORITVE	1.540.742,00 m ³

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Priloga 4: Izračun lastne cene vode

STROŠKI	FIZIČNI OBSEG STORITVE	LASTNA CENA VODE
1	2	1 / 2
1.035.377,62 €	1.540.742,00 m ³	0,6720 €/m ³

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo

Priloga 5: Izračun vodarine

LASTNA CENA VODE	STROŠEK VODNIH POVRAČIL	VODARINA
1	2	1+2
0,6720 €/m ³	0,0555 €/m ³	0,7275 €/m ³

Vir: Komunalno podjetje Kamnik d.d. (2009). Interno gradivo