

Poročilo Republike Slovenije o izvajanju Odločbe Komisije z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena

Po veljavni zakonodaji Republike Slovenije s področij storitev splošnega gospodarskega pomena je ustrezno zagotovljeno izvajanje Odločbe Komisije o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES. Zabeležen je trend prehajanja na njihovo koncesijsko opravljanje skladno z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS št. 127/2006; ZJZP) in prenovljenimi področnimi zakonodajami. Od njene veljavnosti je bilo izpeljanih več sistemskih ukrepov, ki skladnejše z Odločbo Komisije opredelijo pravico do nadomestila za izjemne izgube iz naslova izjemnih obveznosti in preprečujejo izjemne dobičke iz naslova izključnih ali posebnih pravic. Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenemu evidentiranju različnih dejavnosti (Ur. l. RS št. 53/07; ZPFOLERD) vpeljuje sistem centralnega evidentiranja izvajalcev in njihovih pooblastil za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena ter finančnih transakcij, ki zabeležijo izplačila nadomestila in morebitna vračila prekomernega nadomestila v pomenu člena 86(2) Pogodbe ES.

Po vsebini in strukturi poročilo sledi posredovani predlogi Komisije. V uvodu so razložena merila, po katerih relevantne dejavnosti padejo pod uporabo Odločbe Komisije ali so iz nje izvzete. V nadaljevanju je na splošno predstavljeno, kako je po veljavni slovenski zakonodaji zadoščeno Odločbi Komisije po njenih temeljnih določbah. Glede na posebnosti v upravičenjih do nadomestila so storitve splošnega gospodarskega pomena iz gospodarskih in negospodarskih področij obravnavane posebej. Podane so tudi relevantne primerjave med njihovim opravljanjem z vnaprejšnjimi pooblastili in s koncesijami, podeljenimi z izbirnim postopkom. Izpostavljeni so določbe obstoječe zakonodaje, ki so nedavno stopile ali v kratkem stopajo v polno veljavo in zagotavljajo še skladnejše izvajanje Odločbe Komisije. V zaključku so podana splošna priporočila, kako je mogoče –skladno z ZPFOLERD - izboljšati učinkovitost opravljanju storitev splošnega gospodarskega pomena.

1. IZVAJANJE ODLOČBE KOMISIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V slovensko pravno ureditev so storitve splošnega gospodarskega pomena v pomenu člena 86(2) Pogodbe ES vpeljane z ZPFOLERD. Ta zakon določa tako definicijo storitev splošnega gospodarskega pomena kot tudi navaja na različne oblike nadomestila, kot so predvidene s splošnimi in področnimi zakoni in pooblastili njihovih izvajalcev. Kot odločujoče merilo je izpostavljen akt pooblastitve, s katerim so izvajalcem podeljene izključne ali posebne pravice za njihovo opravljanja. Po predvidenih finančnih transakcijah in natančnih določbah o vodenju ločenega računovodstva za različne dejavnosti pa je jasno določena obveznost evidentiranja zneskov nadomestila po različnih virih financiranja ali poravnave. S tem zakonom so tudi postavljeni temelji za vzpostavitev centralnih evidenc, ki zagotavljajo spremljanje izplačanih ali priznanih zneskov nadomestila po enotnih merilih in na enoten način.

Po pravni ureditvi Republike Slovenije storitvam splošnega gospodarskega pomena odgovarjajo vse gospodarske javne službe in določene javne službe, ki jih po

ustanovnih aktih ali po posebnih pogodbah izvajalci javnega sektorja opravljajo kot gospodarske dejavnosti.¹ Ko njihove nemotene oskrbe na standardnih kakovostnih in količinskih ravneh pod splošno dostopnimi pogoji in po splošno dostopnih cenah ni mogoče organizirati na prostem trgu, so jo dolžne organizirati Republika Slovenija ali lokalne skupnosti. Pristojni državni organi v ta namen bodisi ustanovijo osebo javnega prava bodisi z odprtim oziroma izbirnim postopkom podelijo koncesijo osebi zasebnega prava.

Gospodarska narava javnih služb izhaja iz načina njihovega financiranja. Po predvidenih načinih jih bodisi uporabniki bodisi državni organi plačujejo po cenah, ki so neposredno določene glede na predpisane upravičene stroške izvajalcev. Na tej podlagi so določene tudi republiške in občinske subvencije, ki štejejo kot nadomestilo v pomenu člena 86(2) Pogodbe ES. Odvisno od ustvarjenega obsega povpraševanja državni organi in izvajalci sprejemajo deljena finančna tveganja. Po predpisanih načinih financiranja so, v zneskih, ki so priznani po veljavnih računovodskih predpisih, predvidena tako nadomestila kot tudi obveznost vračila prekomernih nadomestil. Po temu merilu se Odločbe Komisije ne uporablja za javne službe iz negospodarskih področij, ki se pretežno ali v celoti financirajo iz integralnih proračunov Republike Slovenije in lokalnih skupnosti (v nadaljevanju: državni proračuni).

Odločbo Komisije se v Republiki Sloveniji uporablja, ko so izvajalci javnih služb določeni brez izbirnega postopka in predpisan ali pogodben način njihovega financiranja ni bil postavljen z naslonitvijo na ekonomsko analizo, ki ustreza analizi s primerjavo dobro opremljenega in poslujočega zasebnega podjetja. Po temu merilu so iz uporabe Odločbe Komisije izvzete javne službe, ki jih osebe zasebnega prava opravljajo s koncesijo. S tem so namreč izpolnjena vsa merila iz sodbe Evropskega sodišča v zadevi Altmark. Z namenom celovite predstavitve področij uporabe Odločbe Komisije in z razlogom pogosto vzporednega opravljanja javnih služb po enotnih predpisih v okviru javnega in zasebnega sektorja, je v poročilo njihovo koncesijsko ali tako imenovano javno naročniško opravljanje sicer zajeto, niso pa podani podatki o zneskih nadomestila, ker so izpolnjena merila za njihovo izvzetje iz uporabe Odločbe.

Posebna pozornost je bila posvečena plejadi tako imenovanih storitev v splošnem interesu, ki jih z zakonsko dodeljenimi ali opredeljenimi pooblastili vršijo osebe javnega in zasebnega prava. Z razlogi potrebne strokovne usposobljenosti in opremljenosti s sredstvi so tovrstna zakonska pooblastila dodeljena strokovnim in poslovnim zbornicam in združenjem ter skupnostim izvajalcev ali uporabnikov in podobnim organizacijam. Po merilu veljavnih poklicnih dovoljenj je z odprtim postopkom podeljeno omejeno število javnih pooblastil (koncesij) za opravljanje tovrstnih javnih storitev s področij pravosodja, notarskih, sodnih cenitev in prevajalskih. Poleg osnovnih dejavnosti, ki po načinu financiranja ne zapadejo uporabi Odločbe Komisiji, javni zavodi in agencije, vladni uradi in ostale osebe javnega prava, lahko na podlagi ločenih zakonskih pooblastil opravljajo povezane dejavnosti v splošnem interesu, kot je na primer izdajanje raznovrstnih licenc, dovoljenj in potrdil.

¹ V nadaljevanju se uporablja izraz javne službe, kadar po ureditvi obravnavanega vprašanja med javnimi službami in gospodarskimi javnimi službami ne obstajajo razlike.

Financiranje in računovodsko izkazovanje omenjenih javnih storitev je ločeno od osnovnih in tržnih dejavnosti njihovih izvajalcev. Cene ali tarife tovrstnih javnih storitev, ki so oblastno kontrolirane ali določene, načeloma dopuščajo tako nadomestila kot prekomerna nadomestila v pomenu Odločbe Komisije. Vendar odgovarjajočih zneskov povečini ni mogoče objektivno določiti, glede na opredeljene upravičene stroške namreč. Odvisno od vrst javnih služb so ceniki odgovarjajočih dobrin in storitev postavljeni z upoštevanjem cenikov ustreznih poklicnih združenj, ki so pogosto oblastno nadzirane, oziroma primerljivih tržnih dejavnosti ali upravnih taks. Zato uporaba Odločbe Komisije ni mogoča in povečini tudi ni potrebna. V poročilu so predstavljene tiste storitve v splošnem interesu, ki se jih neposredno ali posredno plačuje po predpisanih upravičenih stroških.

2. POOBLASTITEV

Po slovenski zakonodaji je mogoče za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena vnaprejšnje pooblastilo (brez izvedenega izbirnega postopka) dodeliti osebi javnega prava. Izjemoma ga je dovoljeno tako dodeliti tudi osebi zasebnega prava, ki je ali zakonsko določena ali izpolnjuje zakonsko določene pogoje. Med prve spadajo povečini javna podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, in javni zavodi, ki vršijo javne službe, ter javni skladi, ki upravljajo z namenskimi sredstvi Republike Slovenije in lokalnih skupnosti. V preteklosti je z razlogi zatečenih pravic na podlagi podrobne analize ekonomske utemeljenosti koncesija za opravljanje gospodarske javne službe izjemoma dodeljena posameznim gospodarskim družbam, ustanovljenim ali določenim z zakonom.

Gospodarske javne službe se kot republiške ali občinske in kot obvezne ali izbirne opravljajo na področjih energetike, prometa, komunalnega in vodnega gospodarstva, gospodarjenja z drugimi viri naravnega bogastva, varstva okolja in drugih storitev z uporabo ali upravljanjem javne infrastrukture. Zakon o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS št. 32/1993; ZGJS), uporablja se subsidiarno, določa možne načine njihovega organiziranja in financiranja. Opravlja se jih lahko v režijskem obratu, gospodarskem javnem zavodu, javnem podjetju, zasebnem podjetju s koncesijo, z vlaganji javnega kapitala, po ZJZP pa tudi z zasebnimi oziroma skupnimi vlaganji zasebnega in javnega sektorja. Povečini jih opravljajo javna podjetja in režijski obrati z vnaprejšnjimi pooblastili in redne gospodarske družbe s koncesijo.

Obvezne gospodarske javne službe so določene z zakonom, ki lahko opredeli tudi pravno obliko izvajalca ali merila in pogoje za dodelitev vnaprejšnjega pooblastila. O izbirnih na svojih območjih z odloki odločijo lokalne skupnosti. Za izvajanje republiških Vlada Republike Slovenije samostojno ali na predlog lokalnih skupnosti z uredbo ustanovi javno podjetje, za izvajanje občinskih ga z odlokom ustanovijo ena ali več lokalnih skupnosti. Kot alternativa prva ali slednje sklenejo koncesijsko pogodbo z izvajalcem, izbranim z javnim razpisom oziroma po odprtemu postopku.

Javne službe so kot republiške ali občinske določene z zakoni s področij kmetijstva, socialnega varstva, predšolske vzgoje in izobraževanja, zdravstva, neprofitnih stanovanj, kulture in podobnih negospodarskih področij. Na podlagi Zakona o zavodih (Ur. l. RS št. 12/91; ZZ), uporablja se subsidiarno, in področnih zakonodaj jih z vnaprejšnjimi pooblastili opravljajo javni zavodi ali priznane poklicne in strokovne

organizacije. Kot alternativa tradicionalnemu proračunskemu financiranju veljavna zakonodaja spodbuja njihovo pogodbeno ali koncesijsko opravljanje, z nekaterih področij pa določa tudi pogoje, pod katerimi je takšno opravljanje obvezno. Koncesionarji so praviloma osebe zasebnega prava, izbrane z javnim razpisom oziroma odprtim postopkom.

Ustanovni akti in statuti javnih podjetij in zavodov, ki opravljajo javne službe, po vsebini povsem odgovarjajo aktu pooblastitve iz Odločbe Komisije. Njihovo trajanje je resda neomejeno. Vendar ustanovitelji si zadržijo pravico, da s ciljem cenejše ali kakovostnejše oskrbe z javnimi dobrinami ali storitvami opravljanje javne službe v celoti ali deloma odvzamejo izvajalcu javnega sektorja in posledično za njihovo opravljanje po izvedenemu izbirnem postopku pooblastijo izbranega zasebnega koncesionarja. Trajanje koncesijskih in ostalih pogodb je omejeno. Po merilih, kot sta amortizacijsko obdobje in ekonomična oskrba z javno storitvijo, je v sektorskih zakonih določeno njihovo fiksno ali maksimalno trajanje.

Pooblastila so ozemeljsko določena. Javne službe, vključno z republiškimi, se praviloma izvajajo na ravni lokalnih skupnosti. Ko je ekonomično, v okviru iste lokalne skupnosti isto javno podjetje ali javni zavod oskrbuje z dobrinami in storitvami več javnih služb ali znotraj funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov skladno z Zakonom o lokalni samoupravi (Ur. l. RS št. 94/07) več lokalnih skupnosti skupaj ustanovi javno podjetje ali javni zavod ali z javnim razpisom skupaj izberejo zasebnega koncesionarja. Po pooblastilu ima izvajalec izključno ali posebno pravico do opravljanja opredeljenih javnih služb na opredeljenem ozemlju ene ali več lokalnih skupnosti. Izvajalci republiških javnih služb iz negospodarskih področij so upravičene uporabnike, tako po pooblastilu kot po predvidenemu subvencioniranju iz državnih proračunov, dolžni oskrbovati na celotnem ozemlju Republike Slovenije.

Po veljavnih zakonih in s pooblastili so predvideni oziroma opredeljeni tudi viri financiranja javnih služb: sredstva državnih proračunov, plačila uporabnikov in drugi viri, predvsem lastna sredstva izvajalcev. Če so določljivi in je poraba izmerljiva, oskrbo z javnimi dobrinami in storitvami plačujejo uporabniki po kontroliranih cenah. Drugače se jo plačuje iz državnih proračunov po pogodbeno določenih upravičenih stroških. V kontrolirane cene so lahko vračunana tudi plačila povezanih gospodarskih javnih služb. Tako je vzpostavljenih več ravni nadzora nad kontroliranimi cenami oziroma upravičenimi stroški.

V skladu z Zakonom o kontroli cen (Ur. l. RS št. 51/2006) Vlada Republike Slovenije z uredbo določi ustrezne ukrepe kontrole cen, ko so z zakonom za opravljanje javnih služb predvidene oblike državne pomoči (nadomestila). Na tej podlagi je bila sprejeta vrsta vladnih uredb in pravilnikov, ki po področjih in po dobrinah in storitvah javnih služb predpišejo enotne načine in metodologije za oblikovanje in izračunavanje cen uporabnikov po upravičenih stroških izvajalcev in zakonsko predvidenega nadomestila v obliki subvencioniranja enih ali drugih iz državnih proračunov. Glede na enotno predpisana merila in količnike dopustnega razlikovanja lokalne skupnosti odločijo o parametrih izračunavanju cen in subvencij na svojih območjih. Načeloma cen in subvencij ni dopustno razlikovati po dostopnosti javnih dobrin in storitev.

Uporabniki javnih služb z negospodarskih področij so povečini upravičeni do državnih subvencij, ki so nadomestilo v pomenu Odločbe Komisije. S predpisi o načinih

oblikovanja in izračunavanja cen so namreč v odstotkih cen pogosto opredeljene tudi stopnje zakonsko predvidenih subvencij. Merila za ugotavljanje upravičenosti do subvencij so različna od dejavnosti do dejavnosti. Za republiške so stopnje in merila za dodeljevanje državnih subvencij enotno določene. Za občinske pa so nad zakonsko najnižjimi različne od ene do druge lokalne skupnosti. Zasebni koncesionarji so do nadomestila iz naslova subvencioniranih cen uporabnikov upravičeni z vpisom v javne registre. Poleg tega so izvajalci nekaterih javnih služb upravičeni do izrecnega denarnega nadomestila iz državnih proračunov za polno pokrivanje stroškov zaposlenih, ki javno službo neposredno opravljajo.

Po vladnih in občinskih predpisih so izvajalci javnih služb upravičeni do pokrivanja upravičenih stroškov, praviloma polne lastne cene brez dobičkov, s prihodki iz prodaje javnih dobrin in storitev po kontroliranih cenah. Pod določenimi pogoji lahko predlagajo dvig cen. Svoje predloge upravičijo bodisi z nakopičenimi izgubami oziroma primanjkljaji prihodkov iz preteklih let, ki jih ni bilo mogoče na predvidene zakonske in pogodbene načine poravnati (nadomestiti) iz predvidenih virov financiranja javnih služb, bodisi s planiranimi investicijami ali širitvami javnih služb v prihodnosti. Utemeljiti jih morajo z ustreznimi analizami denarnih tokov v preteklosti oziroma v prihodnosti. O upravičenosti njihovih predlogov odloči Vlada Republike Slovenije oziroma z njenim predhodnim soglasjem odločijo pristojni organi lokalne skupnosti.

Po področnih zakonodajah javnih služb povečini ni predpisanega nikakršnega subvencioniranja upravičenih stroškov. Zato tudi s predpisi o načinih izračunavanja cen oziroma upravičenih stroškov ni predvideno, podobno kot je po nekaterih koncesijskih pogodbah, da se izjemne izgube, ki so objektivno rezultat podpovprečno realiziranega povpraševanja, nadomesti z denarnimi sredstvi iz državnih proračunov. Kot so ti načini zasnovani, z letnimi izravnavanji prihodkov in odhodkov, je predvideno, da se v zaporedju nekaj let opravljanje javne službe uspe v celoti financirati s prihodki iz prodaje njenih proizvodov in storitev po kontroliranih cenah. Posledično imajo izvajalci tako pravico do izplačila nadomestila kot obveznost vračila prekomernega nadomestila skladno z Odločbo Komisije. Oboje je mogoče uveljavljati na osnovi omenjenih predpisov za izračunavanje cen in relevantnih računovodskih predpisov.

Opravljanje javnih služb je po temeljnemu načelu krovnih in področnih zakonodaje nepridobitno, podrejeno ciljem nemotene in trajne ter splošno dostopne oskrbe z javnimi dobrinami in storitvami. Po predpisih o njihovem financiranju zato izvajalci načeloma niso upravičeni do dobičkov iz njihove prodaje. Po pooblastilih in nekaterih načinih izračunavanja cen javnih služb, ki se vzporedno ali izključno opravljajo s koncesijami, so do dobičkov upravičeni po zasebnem lastništvu osnovnih sredstev, s katerimi javne službe opravljajo. Dobiček se jim lahko prizna v deležu zasebnih vlaganj oziroma njihovega financiranja, ki ne presega povprečja dejavnosti. Ker izvajalci javnega sektorja javne službe zvečine opravljajo z osnovnimi sredstvi v državni lasti, do dobičkov iz tega naslova niso upravičeni. Vendar z zakonodajo in pooblastili določena nepridobitna narava javnih služb na eni strani in določenimi viri njihovega financiranja na drugi strani je določena obveznost, da je dobičke ali presežke prihodkov iz njihovega opravljanja potrebno namenjati njihovemu opravljanju in razvoju v prihodnosti.

Po veljavni zakonodaji niso predvidene nobene posebne spodbude za učinkovitost opravljanja javnih služb. Vodilni in zaposleni v javnih podjetjih in zavodih pa so vseeno upravičeni do nagrad za uspešnost dela, sicer predvidenih v javnem sektorju. Te nagrade lahko neposredno in posredno pomembno vplivajo na pogostnost in zneske nadomestila, jih v agregatnih zneskih povečajo ali zmanjšajo. Po obstoječi splošni zakonodaji, kjer primanjkuje natančnejših izvedbenih predpisov, je bilo v preteklosti pri takšnih odločitvah dovoljeno nekaj svobodnega preudarka. Vendar z uveljavitvijo ZPFOLERD se je ta možnost bistveno okrnila.

Izvajalcem javnih služb zakonodaja in pooblastila povečini dovoljujejo opravljanje tržnih dejavnosti oziroma jim ga ne prepovedujejo. V statutih (pooblastilih) oseb javnega prava so navedene dovoljene in določene morebitne obvezne tržne dejavnosti. Tako je, na primer, pogosta tržna dejavnost izvajalcev javnih služb iz javnega sektorja oddajanje v najem prostih kapacitet osnovnih sredstev v državni lasti, ki so jim dana v upravljanje ali v uporabo za izvajanje javnih služb. Skladno z načeli Zakona o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin (UR. I. RS št. 14/2007; ZSPDPO) so sredstva v javni lasti dolžni uporabljati gospodarno in jih oddajati, razen zakonskih izjem, pod tržnimi pogoji.

V nekaterih uredbah o načinih izračunavanja cen so poleg standardnih storitev in proizvodov javne službe navedeni tudi upravičeni stroški, po katerih lahko uporabnikom javnih služb zaračunavajo nadstandardne ter dodatne povezane storitve in proizvode. O cenah slednjih, ki so vse (neobvezne) tržne dejavnosti, izvajalci javnih služb svobodno odločijo. Takšna ureditev izhaja iz predpostavke, da povezane tržne dejavnosti lahko pomembno znižujejo upravičene stroške določenih javnih služb. Posledično pa izvajalce javnih služb nedvoumno zavezuje, da je izjemne dobičke iz tržnih dejavnosti potrebno namenjati opravljanju in razvoju javnih služb. Nenazadnje, k takšnemu obveznemu ravnanju jih neposredno napoti evropsko konkurenčno pravo, evropska pravila državne pomoči.

Republika Slovenija in lokalne skupnosti, razen redkih zakonskih izjem, izvajalcem gospodarskih javnih služb ne dajejo neomejenih jamstev. V slučaju stečaja izvajalca je pristojen državni organ subsidiarno odgovoren, da zagotovi nemoteno opravljanje zadevne javne službe. V pogodbah o zasebnih vlaganjih si zato pristojni državni organ (koncedent) skladno z ZJZP tudi zadrži pravico do odkupa sredstev v slučaju predčasnega prenehanja pogodb. Skladno z ZZ ustanovitelji resda neomejeno jamčijo za finančno poslovanje javnih zavodov, če z ustanovnimi akti ni drugače določeno. Vendar takšna jamstva so dana v povezavi z osnovnimi dejavnostmi in ne v povezavi s posebnimi pooblastili za storitve splošnega gospodarskega pomena, ki se jim v primerih kršitev ali neučinkovitosti lahko vedno odvzamejo.

V Republiki Sloveniji potekata redno spremljanje in nadzor nad zneski nadomestila in nad prekomernim nadomestilom, skladno z Odločbo Komisije, na podlagi letnih finančnih planov in poročil izvajalcev javnih služb. Izvajalci so jih dolžni izdelati na predpisan ali pogodbeno določen način, po upravičenih stroških in prejemkih, in jih v odobritev predložiti pristojnim državnim organom. Kot ustanovitelji javnih podjetij in zavodov pristojni državni organi opravljajo tudi običajne funkcije lastniškega nadzora.

3. ZNESEK NADOMESTILA

Izvajalci storitev splošnega gospodarskega pomena so po veljavni zakonodaji dolžni voditi ločeno računovodstvo. Po ZPFOLERD je izrecno prepovedano subvencioniranje tržnih dejavnosti s storitvami splošnega gospodarskega pomena. Ravno obratno subvencioniranje pa je predvideno tako z krovno in področnimi zakonodajami kot s pooblastili izvajalcev. Z veljavnimi računovodskimi predpisi je onemogočeno, da bi zneski nadomestila presegli zneske upravičenih stroškov oziroma da bi prihodki presegli odhodke iz storitev splošnega gospodarskega pomena. Ker je računovodstvo treba voditi ločeno po različnih dejavnosti in virih njihovega financiranja, je zneske nadomestila možno razkriti po virih njihove poravnave iz javnih sredstev oziroma po zakonsko ali pogodbeno predvidenih sredstvih poravnave.

Čeprav je opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena po krovnih in področnih zakonodajah načeloma nepridobitna dejavnost, pa se tako po računovodski kot po davčni zakonodaji obravnava kot pridobitna dejavnost. Skladno s Pravilnikom o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti (Ur. l. RS 109/07) se vsi prihodki iz javnih služb, vključno z namenskimi javnimi sredstvi (subvencijami, plačila za projekte in plačila za programe izvajanja javnih služb ipd.) za davčne namene obravnavajo kot prihodki iz opravljanja pridobitne dejavnosti. Skladno s tem za njihovo opravljanje v okviru javnega in zasebnega sektorja veljajo enotni računovodski predpisi.

Javna in zasebna podjetja, ki opravljajo gospodarske javne službe, vodijo svoja računovodstva skladno z ZPFOLERD, ZGJS in Zakonom o gospodarskih družbah (Ur. l. RS št. 42/06; ZGD) ter relevantnimi računovodskimi standardi, po načelu izstavljenih računov za realizirano prodajo odgovarjajočih javnih dobrin in storitev. Z ZPFOLERD in računovodskimi standardi je enotno predpisan način postavitve sodil za razmejitev odhodkov in prihodkov ter sredstev in obveznosti do njihovih virov med različne dejavnosti. Pred uporabo mora sodila preveriti revizor, pristojno ministrstvo pa soglašati z njihovo ustreznostjo. Pristojno ministrstvo lahko tudi predpiše obvezne ali izbirne kazalnike za oblikovanje sodil za istovrstne izvajalce posameznih dejavnosti gospodarskih javnih služb.

Računovodski izkazi izvajalcev gospodarskih javnih služb so obvezno revidirani. Pri reviziji je treba posebej pregledati razmejitev stroškov po različnih dejavnostih ter namenskost in gospodarnost uporabe javnih sredstev. O predlagani porazdelitvi dobičkov in poravnavi izgub v računovodskih izkazih odločajo nadzorni sveti javnih podjetij. Z njihovimi odločitvami morajo soglašati pristojni državni organi, kot ustanovitelji javnih podjetij ali kot nadzorniki nad njihovim opravljanjem gospodarskih javnih služb. Koncesionarji in pogodbeni izvajalci gospodarskih javnih služb računovodske izkaze izdelajo in predložijo pristojnim državnim organom skladno s splošno veljavnimi predpisi in svojimi pooblastili.

V skladu z Zakonom o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08) je poslovanje javnih zavodov, ki poleg osnovnih pogodbeno opravljajo javne službe, pod rednim notranjim in zunanjim računovodskim nadzorom. Slednjega opravlja Urad za nadzor proračuna Republike Slovenije. Svoje finančne plane in finančna poročila izdelajo skladno s pravilniki za osebe javnega prava, ki določijo posebnosti razmejevanja odhodkov in prihodkov po dejavnostih in virih financiranja.

V preteklosti sodila za razmejevanje upravičenih stroškov javnih služb niso bila enotno postavljena, določila so jih pristojna resorna ministrstva, drugače so se jemala razmerja med prihodki različnih dejavnosti. Z uveljavitvijo ZPFOLERD pa sedaj veljajo za javne zavode iste obveznosti vodenja ločenega računovodstva po dejavnostih, kot so zgoraj navedene za javna podjetja.

Financiranje javnih služb iz državnih proračunov se odvija povečini z vsakoletnim obnavljanjem koncesijskih in javno naročniških pogodb. Za nekatere dejavnosti obstajajo ali so v pripravi standardizirane letne pogodbe. Plačuje se jih lahko po izstavljenih računih za realiziran obseg prodaje storitev in proizvodov. Povečini pa se jih z mesečnimi akontacijami, določenimi glede na odobrene finančne plane. Glede na realizirano prodajo javnih dobrin ali storitev se mesečno oziroma ob zaključku poslovnega leta opravijo tudi poračuni tako morebitnih preplačil in nenamenske porabe javnih sredstev kot poravnave morebitnih izgub oziroma primanjkljajev prihodkov. V naslednjem mesecu oziroma letu se ustrezno prilagodijo zneski plačil. Cene javnih služb, ki jih neposredno določajo državni organi, glede na njih pa tudi višine subvencij, se z upravičenimi stroški uravnavajo povečini na letni ravni, redkeje na nekajmesečni ravni. Tako se v omenjenih primerih tudi povečini sproti poravnava nadomestilo skladno z Odločbo Komisije.

Za javne službe, ki jih plačujejo uporabniki, prisotnost nadomestila nakažejo presežki odhodkov nad prihodki iz prodaje odgovarjajočih proizvodov in storitev. Po zasnovi predpisanih načinov izračunavanja cen so objektivno rezultat v primerjavi s preteklim razdobjem podpovprečnega povpraševanja oziroma nižje realiziranih od načrtovanih prihodkov. Izgubo, ki izhaja iz razlike med najvišjo prodajno in stroškovno ceno proizvodov ali storitev je po odgovarjajočemu računovodskemu standardu, ki velja za izvajalce javnih služb, potrebno izkazati in obvezno tudi pojasniti. Tako ugotovljene izjemne izgube ali primanjkljaje prihodkov, ki neposredno izhajajo iz naloženih obveznosti javne službe (nemotene in trajne oskrbe po splošno dostopnih kontroliranih cenah, ne glede na dejansko povpraševanje v nekem poslovnem letu) so izvajalci upravičeni (obvezani) v računovodskih izkazih poravnati (nadomestiti) iz lastnih sredstev in iz drugih zakonsko ali z njihovimi pooblastili predvidenih virov.

Zneske nadomestila iz tega naslova pokažejo morebitne razlike v izgubah pred in po poravnavi v računovodskih izkazih izvajalcev. Te izjemne izgube iz javnih služb je po računovodskih predpisih potrebno najprej poravnati s prenesenimi dobički iz preteklih letih. Nato pa jih praviloma pokriti s presežki prihodkov iz tržnih dejavnosti, preden je njihova poravnava lahko odložena, z izkazom v breme obveznosti virov financiranja (državnih proračunov). Če se omenjene izjemne izgube v celoti tako poravnata, so zneski nadomestila seveda enaki dobičku pred poravnavo.

Pomemben zakonsko (ZGJS) in s pooblastili predviden lasten vir za poravnavo nadomestila so presežki prihodkov iz tržnih (drugih) dejavnosti izvajalcev. Preden se slednje razdeli upravičencem ali porazdeli na zakonsko in statutarno predvidene načine, jih je potrebno prednostno nameniti opravljanju in razvoju javnih služb. Če je predvideno po statutih, jih je dopustno usmerjati k opravljanju in razvoju tržnih dejavnosti, investicijam v osnovna sredstva ali z njimi izplačati dodatno delovno uspešnost. Kot posledica prej veljavne zakonodaje in nedodelanih izvedbenih predpisov je bilo v preteklosti pri vodenju ločenega računovodstva, v zakonskih in statutarnih okvirih, dovoljeno nekaj svobodnega preudarka. Z uveljavitvijo

ZPFOLERD pa se v prihodnosti lahko pričakuje tako manjše kot manj pogoste zneske nadomestila iz naslova njihove poravnave z izkazom v breme obveznosti državnih proračunov.

V praksi je pomemben vir nadomestila za izjemne izgube izvajalcev iz javnega sektorja, niti zakonsko niti statutarno sicer ni izrecno predviden, - subvencioniranje stroškov osnovnih sredstev v državni lasti. Pri opravljanju javnih služb, razen zakonskih in statutarnih izjem, izvajalci javnega sektorja niso upravičeni do njihove brezplačne uporabe, v upravljanje ali uporabo so jim dana po njihovi dejanski vrednosti. Po računovodskemu standardu, ki se neposredno nanaša na izvajalce javnih služb iz javnega sektorja sta določena tako način obračunavanja stroškov amortizacije kot tudi najnižja dopustna stopnja. Temeljna rešitev, ki jo zahteva ta standard, je ohranjanje realne vrednosti sredstev. Vendar na račun odloženega financiranja stroškov sredstev v javni lasti je v računovodskih izkazih izvajalcev pogosto odložena poravnava izjemnih izgub iz javnih služb, priznan znesek nadomestila iz naslova izkazane obveznosti v breme virov financiranja javnih sredstev.

Po ZPFOLERD ni mogoče, da bi se tržne dejavnosti izvajalcev javnih služb, ki se opravljajo z istimi osnovnimi sredstvi, lahko subvencionirale iz naslova znižanih stroškov sredstev. Za svoje tržne dejavnosti morajo izvajalci javnih služb obračunavati, če s statuti ni drugače določeno, najmanj stroške amortizacije in tekočega vzdrževanja osnovnih sredstev. Taisti znesek je prihodek in odhodek državnih proračunov in je zato presežek prihodkov iz tega naslova treba nameniti poravnanju tekočih in prenesenih izgub oziroma izkazanih obveznosti v breme državnih proračunov. Morebitni preostanek pa je treba izkazati v dobro njihovih obveznosti. Če za pokrivanje stroškov sredstev javni zavodi ne prejemajo proračunskih sredstev, te sicer lahko izkažejo. Vendar za isti znesek morajo obremeniti državne proračune, da ne bi bili deležni neupravičenega zneska nadomestila.

Pri spremljanju je bilo ugotovljeno, da v finančnih poročilih izvajalcev niso vedno dovolj podrobno podana predpisana obvezna pojasnila o izgubah in njihovih poravnava, ki pomenijo nadomestilo v pomenu Odločbe Komisije. V preteklosti prav tako niso bila dosledno s predpisano obveznostjo obrazložena uporabljena sodila za razmejevanje odhodkov in prihodkov, ki pomembno vplivajo na zneske nadomestila. Z ZPFOLERD, ki je uvedel obveznost uporabe enotnih pravil o razmejevanju odhodkov in prihodkov ter sredstev in njihovih virov pri pripravi tako finančnih planov kot finančnih poročil vseh izvajalcev javnih služb, se kot posledica večje preglednosti finančnega poslovanja izvajalcev javnih služb lahko pričakuje pomembno znižanje agregatnih zneskov nadomestila iz naslova izkazane obveznosti v breme virov financiranja osnovnih sredstev v javni lasti.

4. PREKOMERNO NADOMESTILO

Z vzpostavljenim sistemom nadzora nad finančnim poslovanjem izvajalcev javnih služb je v Republiki Sloveniji zagotovljeno tudi izvajanje določb Odločbe Komisije glede obveznosti preverjanja prisotnosti in vračila prekomernega nadomestila in prilaganja parametrov za izračun nadomestila, ko je ugotovljeno, da po obstoječi ureditvi omogočajo prekomerno nadomestilo. Po veljavnih računovodskih predpisih

izvajalcem ni dovoljeno, da takšne zneske zadržijo ali si jih izplačajo v nagradah ali kot kapitalski dobiček v zneskih, ki presegajo predpisane ali pogodbeno določene okvire. Pristojni državni organi so jih dolžni na ustrezen način zahtevati v vračilo.

Opravljanje javnih služb je po krovni in področnih zakonodajah nepridobitna dejavnost. Če drugače ni določeno s statuti, javna podjetja in javni zavodi niso upravičeni do delitve dobičkov oziroma presežkov prihodkov iz javnih služb, temveč so jih dolžni usmerjati k njihovem opravljanju in razvoju. Glede na predpisane ali pogodbeno določene načine izračunavanja cen ali stroškov javnih služb so izjemni dobički ali presežki prihodkov iz njihovega opravljanja lahko rezultat nadpovprečnega oziroma višje realiziranega kot načrtovanega povpraševanja ali večje (nadpovprečne) učinkovitost poslovanja. Preden pa se jih z namenom financiranja javnih služb v bodočnosti razporedi v predvidene zakonske in statutarne rezerve ali pusti nerazporejene, so z njimi dolžni poravnati prenesene izgube iz javnih služb oziroma obstoječe obveznosti v breme virov financiranja (državnih proračunov) iz preteklosti. Morebiten preostanek je treba izkazati v dobro obveznosti virov financiranja javnih služb ali izplačati državnim proračunom.

Če s pravilniki za izračunavanje cen oziroma z ustanovnimi akti ni predvideno, izvajalci izjemnih dobičkov iz javnih služb ne smejo zadržati, na primer, za financiranje novih investicij ali širitve dejavnosti. Podobno, kot jih je po koncesijskih pogodbah v okoliščinah izjemnega povpraševanja treba vrniti s plačilom koncesijske dajatve, jih morajo izvajalci javnega sektorja, ki javne službe opravljajo z javnimi sredstvi, izplačati v odgovarjajoč državni proračun oziroma izkazati v dobro virov financiranja javne službe. Za financiranje novih investicij v javna sredstva so predvideni drugi viri, sredstva republiškega in občinskih proračunov in EU, zasebna vlaganja in drugi. Za financiranje novih investicij se ne sme uporabljati sredstev iz rezerv in prenesenih dobičkov iz javnih služb iz preteklosti.

Preverjanje prisotnosti prekomernega nadomestila je del rednega spremljanja z vsakoletnim pregledom finančnih načrtov in poročil izvajalcev javnih služb. Bolj poglobljeno pa to pristojni državni organi opravljajo pri presoji predlogov izvajalcev za dvig cen oziroma upravičenih stroškov javnih služb. Do dviga cen (upravičenih stroškov) izvajalci niso upravičeni, če v predpisanem obdobju (običajno zadnjih dveh let) izkažejo dobičke ali če predlogi niso utemeljeni z odobrenimi novimi investicijami ali širitvami dejavnosti javnih služb. Če je na podlagi izidov poslovanja izvajalcev ocenjeno, da predpisani načini izračunavanja cen javne službe na kakršenkoli način omogočajo kopičenje dobičkov, so jih pristojni državni organi dolžni ustrezno prilagoditi.

Tako je bila v zadnjih treh letih bistveno spremenjena in dopolnjena vrsta predpisov o načinih izračunavanja cen javnih služb. Pri novi postavitvi pravilnika o izračunavanju cen obveznih dimnikarskih storitev je, na primer, izrecno predvideno, da povezane, po novem neobvezne tržne dimnikarske storitve, pomembno znižujejo zneske upravičenih stroškov obveznih storitev. Nedavno so, kot primer, zastavljena nova pravila, ki bodo v perspektivi podrobnejših izvedbenih predpisov pomembno znižale cene oskrbe z zdravili za humano rabo, upošteva določene prednosti, ki jih njeni izvajalci lahko imajo pri opravljanju neposredno povezanih tržnih dejavnosti, katerih cene svobodno oblikujejo. Nenazadnje, v omenjenem obdobju so se z vladnim

ukrepom cene notarskih storitev skoraj prepolovile, cene odvetniških storitev pa so bile postavljene pod državno kontrolo.

Prisotnost prekomernih nadomestil se ugotavlja tudi na vseh ravneh revizije finančnega poslovanja izvajalcev javnih služb v okviru zasebnega in javnega sektorja. Po svojih zakonskih pooblastilih sta Urad za nadzor proračuna in Računsko sodišče Republike Slovenije pristojna, da od revidiranih oseb ali odgovornih državnih organov zahtevata izvršitev odprave ugotovljenih nepravilnosti in kršitev, vključno z vračilom nenamenske uporabe javnih sredstev. V zadnjih treh letih ni bila zabeležena nobena zahteva, ki bi predstavljala vračilo prekomernega nadomestila po Odločbi Komisije. Izrečenih je bilo nekaj opozoril glede pomanjkljive gospodarnosti pri opravljanju javnih služb. Na Računskem sodišču so v teku revizije urejenosti področja zdravil, smotrnosti izvajanja in financiranja izgradnje ter vzdrževanja avtocest, izvajanje gospodarske javne službe sistemskih operaterjev prenosnih in distribucijskih omrežij, uspešnost poslovanja javnih stanovanjskih skladov, vzdrževanja občinskih cest in iz drugih področij. Pod njegov drobnogled je vzeta, na primer, priprava uredbe o načinu oblikovanja in izračunavanju cen obvezne republiške gospodarske javne službe dimnikarskih storitev, ki je tudi še v teku.

5. SPREMLJANJE IN LETNA POROČILA

Računovodske izkaze je v skladu z ZGD treba hraniti najmanj deset let, podatke iz evidenc o finančnih transakcijah po ZPFOLERD pa najmanj pet let.

6. PODROČJA STORITEV SPLOŠNEGA GOSPODARSKEGA POMENA

V nadaljevanju je izvajanje Odločbe Komisije predstavljeno po področjih storitev splošnega gospodarskega pomena. Predstavljena je odgovarjajoča področna zakonodaja in podani so podatki o izvajalcih in o nekaterih agregatnih zneskih nadomestila iz naslova subvencioniranja cen uporabnikov ali upravičenih stroškov izvajalcev. Po področjih so predstavljene tudi storitve splošnega gospodarskega pomena, ki so z izpolnjenjem Altmarkovih meril lahko izvzete iz uporabe Odločbe Komisije. Ta predstavitev je vseobsegajoča po področjih dejavnosti, ne pa po njihovih kategorijah, ki v Republiki Sloveniji odgovarjajo definiciji storitev splošnega gospodarskega pomena v pomenu skupnega evropskega prava.

Področje prometnih infrastruktur

Na področju **pomorskega prometa** se skladno s Pomorskim zakonikom (Ur. list RS, št. 26/01, s spremembami in dopolnitvami) izvajata dve obvezni gospodarski javni službi, ki z izpolnjevanjem Altmarkovih meril ne zapadeta uporabi Odločbe Komisije.

Koncesija za opravljanje javne službe rednega vzdrževanja pristaniške infrastrukture, namenjene za javni promet je podeljena za obdobje 35 let. Koncesionar izvaja službo skladno z načrtom, ki ga potrdi minister za promet, uresničitev načrta pa preveri Uprava RS za pomorstvo. Koncesionar ima pravico do pobiranja pristaniških pristojbin, ki so namenjene izključno opravljanju javne službe. O višini pristojbine in njenih spremembah odloči Vlada RS na osnovi natančnih izračunov in analiz ter parametrov za njeno določanje. Koncesionar je dolžen presežke stroškov pokriti iz lastnih sredstev, morebitne presežke prihodkov pa povrniti v proračun Republike Slovenije.

Koncesija za javno službo rednega vzdrževanja objektov za varnost plovbe in plovnih poti je podeljena za obdobje desetih let. Stroški opravljanja javne službe se poravnajo s sredstvi državnega proračuna, skladno z odobrenim letnim programom in dejansko opravljenim delom, razvidnim iz mesečnih poročil koncesionarja. Pristojbino za uporabo objektov za varnost plovbe pobira Uprava RS za pomorstvo in predstavlja prihodek integralnega proračuna Republike Slovenije. Višino določi minister za promet skladno z Odredbo o pristojbini za uporabo objektov za varnost plovbe na pomorskih plovnih poteh (Ur. list RS, št. 73/98, s spremembami in dopolnitvami).

Na področju **javnih cest** se skladno z Zakonom o javnih cestah (Ur. list RS, št. 29/97, s spremembami in dopolnitvami) opravlja obvezna gospodarska javna služba vzdrževanja javnih cest, organizacija katere je na državnih cestah v pristojnosti države, na občinskih cestah pa posamezne občine.

Upravljanje in vzdrževanje avtocestnega omrežja se izvaja v obliki koncesije, ki je bila v skladu z Zakonom o družbi za avtoceste v Republiki Slovenije (Ur. list RS, št. 57/93, s spremembami in dopolnitvami) ter na podlagi obsežne ekonomske analize podeljena za obdobje najmanj dvajsetih let, z možnostjo podaljšanja za polovico časa njenega trajanja, in ne zapade uporabi Odločbe Komisije. Koncesionar jo opravlja v svojem imenu in za svoj račun, pri čemer je koncedentu obvezan plačevati koncesijsko dajatev, ki predstavlja razliko med prihodki in odhodki ter morebitnimi izrednimi odhodki. Nadzor nad izvajanjem obveznosti koncesionarja izvajajo na ministrstvih za promet in za finance.

Vzdrževanje drugega državnega cestnega omrežja z oddajo del v okviru javnih naročil zagotavlja Direkcija Republike Slovenije za ceste, za kar se sredstva zagotavljajo v državnem proračunu. Stroški vzdrževanja se poravnajo skladno z dejansko opravljenim delom.

O načinu izvajanja javne službe vzdrževanje občinskih cest odločijo posamezne občine z odlokom, pri čemer Ministrstvo za promet v okviru svojih zakonskih pristojnosti izvaja nadzor nad zakonitostjo splošnih in posamičnih občinskih aktov s tega področja.

Na področju **civilnega letalstva** se skladno z Zakonom o zagotavljanju navigacijskih služb zračnega prometa (Ur.l. RS, št. 101/2003, s spremembami in dopolnitvami) v pogojih obvezne gospodarske javne službe izvajajo navigacijske službe zračnega prometa, ki delno, namreč tiste, katerih izvajanje zagotavlja javno podjetje, zapadejo uporabi Odločbe Komisije. Med tem se obratovanje javnih letališč ter redni zračni prevozi zagotavljajo izven pogojev gospodarskih javnih služb.

Z namenom izvajanja dela navigacijskih služb v zračnem prometu je Republika Slovenija ustanovila javno podjetje, ki izvaja službe letalskih informacij, službe zračnega prometa ter službe letalskih telekomunikacij, med tem ko se služba letalske meteorologije ter služba iskanja in reševanja zrakoplovov zagotavljata v okviru državne uprave.

Pristojbine za storitve navigacijskih služb zračnega prometa se skladno s pravnimi akti EU (*»Single European Sky Regulations«*) določajo po načelu povračila stroškov izvajanja navigacijskih služb zračnega prometa (*»full cost recovery«*), pri čemer nadzor nad izvajanjem obveznosti javnega podjetja in drugih izvajalcev navigacijskih služb zračnega prometa izvajata ministrstvo za promet in Evropska komisija.

Področje poštnih storitev

Z Zakonom o poštnih storitvah (Ur. l. RS št. 102/04 – UPB1; ZPSto) je zagotovljeno izvajanje **univerzalne poštne storitve**, dostop drugih izvajalcev poštnih storitev do javnega poštnega omrežja (26. člen ZPSto), predpisana so temeljna načela oblikovanja cen univerzalne poštne storitve (29. člen ZPSto) in obveznost pridobitve soglasja nacionalnega regulativnega organa pred uveljavitvijo splošnih pogojev in cen univerzalne poštne storitve. Z več vladnimi pravilniki so podrobneje določeni pogoji in standardi za njeno opravljanje. Po merilu vnaprejšnjega pooblastila, ki je z izključno pravico z določbo ZPSto dodeljeno podjetju v 100-odstotni lasti Republike Slovenije, je Odločbo Komisije potrebno uporabljati. Vendar tako s podrobno predpisanim načinom izračunavanja in plačevanja nadomestila, kot z vzpostavljenim neodvisnim nadzorom nad finančnim poslovanjem izključnega izvajalca je zadoščeno vsem njenim temeljnim določbam.

Za spremljanje in nadzor nad finančnim poslovanjem izvajalca je pristojna neodvisna Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije. Te pristojnosti opravlja na podlagi svojih splošnih aktov, s katerimi so določeni raven dostopne cene univerzalne poštne storitve, upravičeni stroški, ki jih izvajalec univerzalne poštne storitve lahko uveljavlja in način izračuna nadomestila kot pokritje razlike med prihodki in stroški zaradi izvajanja univerzalne storitve in obveznosti plačevanja nadomestila s prispevki izvajalcev poštnih storitev, ter način vodenja in preverjanja ustreznosti računovodskega sistema izvajalca univerzalne poštne storitve. Izvajalec univerzalne poštne storitve z rezerviranimi poštnimi storitvami ne sme subvencionirati ostalih poštnih storitev in drugih storitev, ki jih izvaja, razen v obsegu, ki je nujno potreben za izpolnjevanje obveznosti v zvezi z izvajanjem univerzalne poštne storitve.

Izvajalec je po ZPSto upravičen do zneska nadomestila, ki mu pokrije razliko med prihodki iz plačil uporabnikov in predpisanimi upravičenimi stroški izvajanja

univerzalne poštne storitve. Do plačila nadomestila je tako upravičen, če stroški njenega izvajanja v enem letu presegajo prihodke od teh storitev in če te razlike ne more pokriti s prihodkom, ki ga pridobi z izvajanjem rezerviranih poštних storitev. Sredstva za plačilo nadomestila se pridobijo iz prispevkov, ki so jih skladno z ZPSto obvezani plačevati vsi izvajalci poštних storitev. Prispevek posameznega izvajalca določi agencija glede na delež njegovega prihodka v prihodku, ki so ga z izvajanjem poštних storitev znotraj obsega univerzalne poštne storitve ustvarili vsi izvajalci poštних storitev v enem letu. Agencija prispevke, ki jih uporabniki plačajo neposredno izvajalcu univerzalne poštne storitve, določa na letni ravni. O plačanih prispevkih vodi evidenco. Podatki o prispevkih in o načinu njihove razporeditve in uporabe so javni.

Javno podjetje, katerega je ustanovila Republika Slovenija, kot izključni izvajalec univerzalne poštne storitve od leta 2002 dalje, to je v času od uveljavitve Zakona o poštних storitvah ni prejela nadomestila za izvajanje univerzalne poštne storitve.

Poleg univerzalne poštne storitve ima omenjeno podjetje v skladu u ZPSto tudi izključno pravico izdajanja poštних vrednotnic, to je poštних znamk in poštних celin. Poštne znamke so sredstvo za označitev poštnine, poštne celine pa so dopisnice in ovitki, ki imajo natiskano znamko ali namesto znamke besedilo kot potrdilo, da je poštnina plačana. Način in postopek njihovega rednega in izrednega izdajanja predpiše pristojen minister, ki tudi na letni ravni potrjuje programe njihove izdaje. Določanje cen in nadomestila iz tega naslova niso predvideni.

Področje energetike

V skladu z Energetskim zakonom (Uradni list RS, št. 27/07 – uradno prečiščeno besedilo in 70/08; EZ)) so dejavnosti systemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije, systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije, systemskega operaterja prenosnega omrežja zemeljskega plina in organizatorja trga z električno energijo obvezne republiške gospodarske javne službe, dejavnost systemskega operaterja distribucijskega omrežja zemeljskega plina pa izbirna lokalna gospodarska javna služba. Posamezne gospodarske javne službe, kot so natančno opredeljene z EZ, lahko opravlja javno podjetje, ki ga v ta namen ustanovijo Republika Slovenija ali lokalne skupnosti, ali koncesionar, ki je izbran z javnim razpisom. Z EZ so tudi določena maksimalna obdobja trajanja koncesij po posameznih gospodarskih javnih službah. O njihovem organiziranju in načinih njihovega opravljanja odloči z uredbami Vlada RS.

Na področju energetike so praviloma koncesionarji lastniki javne infrastrukture ali jo pod tržnimi pogoji pogodbeno najemajo od njenih lastnikov ali pa so njeni lastniki javna podjetja.

Dejavnosti **systemskega operaterja prenosnega omrežja električne energije** na podlagi pooblastila, podeljenega neposredno z EZ opravlja javno podjetje z izključno pravico na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Kot njegov edini ustanovitelj, za finančno poslovanje tega javnega podjetja, ki v skladu s svojim zakonskim pooblastilom gospodarsko javno službo opravlja v svojem imenu in za svoj račun, po EZ neomejeno jamči Republika Slovenija. Dejavnosti **systemskega operaterja distribucijskega omrežja električne energije** prav tako z izključno pravico opravlja javno podjetje, kateremu je koncesija z omejenim trajanjem podeljena neposredno, z

izpolnjevanjem pogoja 100 odstotnega državnega lastništva. Ta izvajalec ima z distribucijskimi podjetji sklenjeno pogodbo o uporabi potrebne infrastrukture, ki je njihova last.

Omrežnine se določajo na podlagi enotne metodologije o načinu izračunavanja opredeljenih upravičenih stroškov, kot jo z aktom predpiše neodvisni regulator, Javna agencija RS za energijo (v nadaljevanju Agencija). Ta za potrebe določanja omrežnine na podlagi predlaganih letnih finančnih načrtov izvajalcev podrobno spremlja in analizira postavke upravičenih stroškov. Eno od meril presoje upravičenosti njihovih zneskov je tudi zahteva po letnemu izboljševanju produktivnosti. V letnem načrtovanju upravičenih stroškov so stroški investicij vsebovani v elementu regulativne baze sredstev, na katero se priznava reguliran donos na sredstva. Posledično je v omrežnino vključen samo donos na upoštewane investicije in pripadajoča amortizacija v posameznemu letu in ne celotna investicija. Agencija ugotavlja odstopanja med načrtovanimi in dejanskimi upravičenimi stroški in prihodki iz omrežnine in drugimi prihodki na podlagi revidiranih računovodskih izkazov ter na tej podlagi na letni ravni izvaja poračune znotraj regulativnega obdobja. Presežki prihodkov ali odhodkov se sproti upoštevajo pri določitvi omrežnine v naslednjemu letu ali regulativnem obdobju.

Glede na dejstvo, da Agencija opravlja na podlagi revidiranih računovodskih izkazov in dodatnih podatkov, ki jih pridobiva na svojo zahtevo, obsežne in podrobne ekonomske analize njihovega finančnega poslovanja v preteklosti in prihodnosti, so te gospodarske javne službe lahko izvzete iz uporabe Odločbe Komisije.

V skladu z EZ sta gospodarski javni službi tudi **sistemski operater prenosnega omrežja zemeljskega plina in sistemski operater distribucijskega omrežja zemeljskega plina**. Pripravlja se koncesijska pogodba, ki bo na podlagi Uredbe o koncesiji za izvajanje GJS SOPO (Ur. l. RS št. 109/04) sklenjena s sistemskim operaterjem prenosnega omrežja. Predvideno bo sklenjena neposredno z obstoječim lastnikom zadevne infrastrukture ter vsakim drugim prosilcem, ki izpolnjuje predpisane pogoje. Trenutno izbirno lokalno gospodarsko javno službo sistema operaterja distribucijskega omrežja opravlja 17 izvajalcev, 10 javnih podjetij in 7 koncesionarjev, eden od slednjih z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Ustrezna infrastruktura je last koncesionarjev oziroma lokalnih skupnosti.

Za opravljanje dejavnosti sistema operaterja so upravičeni stroški in načini njihovega izračunavanja podrobno določeni v Aktu o določitvi metodologije za obračunavanje omrežnine za omrežje zemeljskega plina in Aktu o določitvi metodologije za določitev omrežnine in kriterijev za ugotavljanje upravičenih stroškov za omrežje zemeljskega plina. Ta akta v skladu z EZ izda nacionalni regulator, Javna agencija RS za energijo. V njeni pristojnosti je tudi izdaja soglasij k omrežninam, kot jih predlagajo izvajalci. Pri tem preveri ustreznost predlaganih postavk upravičenih stroškov in upošteva posebnosti delovanja posameznih sistema operaterjev za območja, na katera se predlagana omrežnina nanaša. V omrežnini se, podobno kot v omrežnini za prenos in distribucijo električne energije, priznava zgolj donos na upoštewane investicije v posameznemu letu.

V vseh primerih, ko posamezna družba izvaja energetska dejavnost in poleg te še katerokoli drugo dejavnost ali več energetskih dejavnosti, Agencija daje soglasja k pravilom za ločeno računovodsko spremljanje posameznih energetskih dejavnosti .

Čeprav bi javna podjetja po merilu vnaprejšnjega pooblastila sicer zapadla uporabi Odločbe Komisije, jih iz njene uporabe izvzema tako njihovo finančno poslovanje pod enotno ureditvijo z zasebnimi koncesionarji, kot predvsem enotno urejeni neodvisen nadzor nacionalnega regulatorja - Javne agencije RS za energijo, ki se opira na podrobne ekonomske analize preteklih in bodočih denarnih tokov iz opravljanja te javne službe po izvajalcih. Prav tako nobeno od teh javnih podjetij ni po merilih zneskov nadomestila in povprečnega letnega prometa zavezano k uporabi Okvira Skupnosti.

Področje varstva okolja

Na podlagi Zakona o varstvu okolja (Ur. l. RS št. 41/04, 39/06, 20/06, 70/08; ZVO) in Zakona o vodah (Ur. l. RS št. 67/02, 110/02, 57/08; ZV) se opravlja več obveznih državnih ter obveznih in izbirnih občinskih gospodarskih javnih služb. Ko se opravljajo v okviru javnih podjetij, je uporaba Odločbe Komisije obvezna.

Obvezne državne javne gospodarske službe **varstva okolja** zadevajo ravnanje z različnimi vrstami nevarnih odpadkov (radioaktivnih, živalskih, avtomobilskih gum, izrabljenimi motornimi vozili, električna in elektronska oprema in podobnih), meritve, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav in vodov ter zbiranje, proizvodnja in odlaganje komunalnih odpadkov v občinah enega vodovarstvenega območja in v pristanišču. Vlada RS z uredbami podrobneje predpiše pravne oblike in načine ter območja oskrbovanja ter tehnične in druge oskrbovalne standarde. Z vladnimi sklepi pa so določene njihove cene (tarife). Z vladno uredbo je določen način oblikovanja in izračunavanja cen storitev dimnikarske službe, ki je bila letos preoblikovana v obvezno državno javno gospodarsko službo in so bila na novo določena območja njenega opravljanja. Ta način upošteva obseg oskrbe ter določi upravičene stroške in njihove normative, in opredeli merila dopustnih odstopanj. Trenutno državne gospodarske javne službe opravlja 130 pooblaščenih izvajalcev, od tega 118 koncesionarjev dimnikarsko službo. Te službe se povečini opravljajo koncesijsko ali pogodbeno. Odločba Komisije se zato za te službe povečini ne uporablja.

V skladu z ZVO obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja zajemajo oskrbo s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadne vode, zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov ter odlaganje in odstranjevanje ostankov njihove predelave ter urejanje in čiščenje javnih površin. Med izbirne občinske gospodarske javne službe se uvrščajo pogrebne storitve, urejanje javnih parkirišč, javna razsvetljava, prometna signalizacija, kabelski sistem, gasilska in zimska služba in podobne. Za obvezne Vlada RS z uredbami in pravilniki predpiše enotne oskrbovalne standarde in normative ter dopustne meje razlikovanja na ravni lokalnih skupnosti po posameznih javnih službah. Z odlokom na tej podlagi pristojni občinski organi odločijo o tako imenovanih (obveznih in izbirnih) komunalnih storitvah, ki se opravljajo na njihovih območjih, in o načinih njihovega organiziranja ter s sklepom določijo ali izberejo njihove izvajalce, neposredno oziroma z izbirnim postopkom.

Letos je vlada sprejela novo Uredbe o oblikovanju cen (obveznih) komunalnih storitev (Ur. l. RS št. 41/2008) in Pravilnik o oblikovanju cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Ur. l. RS št. 79/2008). Bistvena vsebinska novost, ki pomeni bližjo uskladitev z Odločbo Komisije, je, da je iz predpisanega načina oblikovanja in izračunavanja cen iz upravičenih stroškov izvzet strošek investicij, ki jih je potrebno financirati iz drugih virov. Z namenom ublažitve razdrobljenosti cen na pristojnem ministru pripravljajo modele, s katerimi bodo cene poskušali oblikovati glede na ekonomsko racionalnejša območja, v katerih se komunalne storitve opravljajo.

Za opravljanje komunalnih storitev je bilo sklenjenih prek 347 koncesijskih in javno naročniških pogodb, ki se financirajo ali iz občinskih proračunov ali s plačili uporabnikov. Poleg tega 61 javnih podjetij opravlja več različnih komunalnih storitev. K uporabi Odločbe Komisije se zavezuje slednje.

Po ZV so opredeljene štiri državne gospodarske javne službe s področij **urejanja voda**: obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture, namenjene ohranjanju in uravnavanju vodnih količin, obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda in izvedba izrednih ukrepov v času povečane stopnje ogroženosti zaradi škodljivega delovanja ter vzdrževanje vodnih in priobalnih zemljišč. Te službe se opravljajo v skladu s programom ministrstva za okolje in prostor in se financirajo s plačili iz državnega proračuna skladno s predpisanim cenikom po izstavljenih računih izvajalcev. Za koncesijsko opravljanje javne službe urejanja voda je bilo na podlagi odgovarjajoče vladne uredbe z javnim razpisom izbranih 7 izvajalcev. Za opravljanje ostalih javnih služb iz tega področja so bila neposredno podeljena 3 pooblastila . Odločba Komisije se uporablja za slednje.

Področje kmetijstva

Zakon o kmetijstvu (Ur. l. RS št. 45/08; ZK) in Zakon o živinoreji (Ur. l. RS št. 18/02) določata, da opredeljene javne službe s področij kmetijstva in živinoreje lahko opravljajo osebe javnega in zasebnega prava ter z izpolnjevanjem zakonsko določenih pogojev priznane in odobrene organizacije. Te službe se praviloma opravljajo na celotnemu območju Republike Slovenije. Načine in pogoje njihovega izvajanja predpiše Vlada Republike Slovenije. O izbiri izvajalcev pa odloči pristojno ministrstvo, ki z izvajalci, običajno brez izbirnega postopka oziroma z izpolnitvijo zakonskih pogojev, sklene koncesijsko ali drugačno pogodbo. To ministrstvo je tudi zadolženo, da vrši strokovni nadzor nad opravljanjem javnih služb in nadzor nad finančnim poslovanjem izvajalcev. Z merilom vnaprejšnjega pooblastila je uporaba Odločbe obvezna, s podrobnimi predpisi o načinih in pogojih izvajanja in financiranja omenjenih javnih služb pa so v celoti spoštovane njene temeljne določbe.

Uredba o načinu in pogojih izvajanja javnih služb v živinoreji (Ur. l. RS št. 99/2008) določa, da pristojno ministrstvo sklene koncesijske pogodbe s priznanimi rejskimi organizacijami. V koncesijski pogodbi se navedejo tudi vsi izvajalci strokovnih nalog v živinoreji s katerimi pristojno ministrstvo vsako leto sklene pogodbo o financiranju. Status priznane rejske organizacije, odobrene organizacije oziroma druge priznane organizacije podeli pristojen minister z odločbo za obdobje petih let in je pogoj za dodelitev vnaprejšnjega pooblastila. V tej odločbi so določene strokovne naloge in

območja, na katerih so jih dolžni opravljati. Izvajalec nalog javne službe genske banke bo na podlagi Uredbe o načinu in pogojih izvajanja javnih služb v živinoreji izbran z izbirnim postopkom. Izvajalci ne smejo opravljati dejavnosti, ki bi bile v nasprotju z interesi javne službe.

V skladu z ZK in ZŽ je predvideno, da se javne službe s področja kmetijstva financirajo iz delnega ali celotnega plačila cene za opravljeno storitev, republiškega proračuna in drugih virov. Republika Slovenije financira ali sofinancira posamezne storitve javne službe strokovnih nalog v živinoreji v skladu s programom za izvedbo skupnega temeljnega rejskega programa in drugimi programi javnih služb.

Nadomestilo za izvajanje storitev javne službe v živinoreji se izračuna na podlagi stroškov dela, materialnih stroškov in prihodkov izvajalcev. Pri planiranju stroškov dela se upoštevajo veljavni predpisi. Materialni stroški vključujejo sredstva za izdatke in druge storitve, ki so potrebni za izvajanje strokovnih nalog. Upoštevan je tudi sorazmeren del fiksni stroškov izvajalcev strokovnih nalog. Stroški, ki so skupni pri posameznem izvajalcu za izvajanje javne službe v živinoreji in izvajanje drugih njegovih dejavnosti, se razdelijo sorazmerno na posamezne dejavnosti. Če izvajalci javne službe v živinoreji pridobivajo prihodke tudi iz drugih virov (prodaja semena, živali, prodaja proizvodov, zaračunavanje strokovnih nalog rejcem, po ceniku, ki ga potrdi minister), se prihodki upoštevajo pri izračunu nadomestila.

Uporabniki storitev javne službe plačajo ceno storitve skladno s cenikom, ki je sestavni del letnega normativno finančnega programa za izvedbo skupnega temeljnega rejskega programa. Določena je obveznost vodenja ločenega računovodstva in razmejevanja fiksnih stroškov z merilom deležev celotnega prihodka, če opravljajo več dejavnosti.

V skladu z omenjeno uredbo se izvajalcem, ki v nekem letu opravijo manjši obseg strokovnih nalog glede na sprejeti letni normativno finančni program za izvedbo skupnega temeljnega rejskega programa in na podlagi katerega ministrstvo izplačuje subvencije, se ustrezno znižajo javna sredstva (zneski nadomestila iz naslova subvencij) ali pa jih po dogovoru s pristojnim ministrstvom lahko namenijo za sofinanciranje večjega obsega opravljenih nalog. Povečani obseg opravljenih strokovnih nalog se ne prizna v breme republiškega proračuna. Skupni znesek nadomestila za vse izvajalce ne sme presegati sredstev, ki so določena v sprejetem letnem normativno finančnem programu za izvedbo skupnega temeljnega rejskega programa. V tem okviru pa je mogoče s sklepom ministra med letom prazdeliti sredstva med posameznimi strokovnimi nalogami.

V skladu z omenjeno uredbo so izvajalci v celoti oproščeni plačila koncesijske dajatve. Zneska nadomestila iz tega naslova zato ni mogoče objektivno določiti. Kot prekomerno nadomestilo šteje predvsem nenamenska poraba javnih sredstev, prihodkov javne službe iz plačil uporabnikov in državnih subvencij. Po ZK morajo izvajalci javnih služb proračunska sredstva, ki so namenjena financiranju programov javne službe, nameniti le za izvajanje programov javnih služb. V pogodbah z izvajalci javne službe je določeno, da je nenamensko porabljen javna sredstva potrebno vrniti. Pri določanju nadomestila za izvajanje storitev javne službe v živinoreji ministrstvo vsekakor upošteva razmerja med odhodki po upravičenih stroških in

prejemki in subvencijah kot so izkazani v predloženih računovodskih izkazih izvajalcev.

Skupni znesek nadomestila iz naslova plačanih subvencij je v letu 2008 znašal blizu 8,5 milijonov evrov, povprečni po izvajalcu pod 500 tisoč evrov, najvišji pa malo pod 1,4 milijonov evrov.

Področje socialnega varstva

V skladu z Zakonom o socialnem varstvu (Uradni list RS, št. 3/07 -UPB, 114/06 – ZUTPG, 23/07 – pop. in 41/07 – pop.), uporabi Odločbe Komisije zapade dvoje socialno varstvenih storitev: pomoč na domu in institucionalno varstvo starejših. Oboje se v skladu z 41. b členom ZSV in s Pravilnikom o standardih in normativih socialno varstvenih storitev (Ur. l. št. 52/95, 19/99, 28/99, 19/99, 90/08) opravlja v javnih zavodih in koncesijsko. S Pravilnikom o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev (Uradni list RS, št. 87/06, 127/06, 8/07 in 51/08), ki velja tako za javne zavode kot koncesionarje, so določeni splošni parametri (v nekaterih primerih tudi upravičeni stroški) za izračun cen in posebnosti po posameznih storitvah.

Po urejenosti, zlasti s Pravilnikom o koncesijah na področju socialnega varstva (Ur. l. RS št. 72/04 in 113/08), ki določa njihovo omejeno trajanje, so izpolnjeni pogoji za izvzetje koncesijskega opravljanja omenjenih javnih storitev iz uporabe Odločbe Komisije. V skladu z ZSV opravlja Skupnost socialnih zavodov Slovenije več storitev v javnem interesu, kot je vodenje enotnega informacijskega sistema izvajalcev in uporabnikov socialno varstvenih storitev, ki sicer iz drugega razloga (namreč tarif, določenih neodvisno od upravičenih stroškov) tudi ne zapadejo njeni uporabi. Kot tudi ne zapadejo socialno varstvene storitve, katerih izvajalci so izbrani z vsakoletnimi javnimi razpisi.

Socialno varstvena storitev **pomoč družini na domu** je organizirana na ravni lokalnih skupnosti. Pogodbeno jo je v letu 2007 opravljal 188 javnih socialno varstvenih zavodov in 15 koncesionarjev. Pri izračunu cene te storitve se najprej izračuna celotne stroške storitve. Občine so jih dolžne subvencionirati najmanj v višini 50 odstotkov. Od celotnih stroškov storitve se poleg občinske subvencije odštejejo tudi morebitne subvencije Republike Slovenije za namene politike aktivnega zaposlovanja. Razlika med celotnimi stroški ter občinsko in možno republiško subvencijo je **cena**, ki je izračunana na enoto, t.j. uro storitve.

V letu 2007 so celotni stroški te storitve znašali okoli 15,2 milijonov evrov, od tega so subvencije občin znašale 7,6 milijonov evrov, subvencija države 1,9 milijonov evrov, prispevki uporabnikov in svojcev prek 4,5 milijonov evrov in doplačila občin za tiste uporabnike, ki jim plačilna zmožnost ni dopuščala, da bi plačevali storitev deloma ali v celoti sami 1,1 milijonov evrov. Tako republiške in občinske subvencije kot doplačila občin pokažejo zneske nadomestila v pomenu Odločbe Komisije.

Socialno varstvena storitev **institucionalno varstvo starejših** je organizirano na republiški ravni. Za njeno opravljanje je kot pristojna Vlada RS doslej ustanovila 60 javnih zavodov in z javnimi razpisi izbrala 25 zasebnih koncesionarjev. Trajanje

koncesij je omejeno na 40 let in se lahko podaljša. Odločbo Komisije se uporablja samo za javne zavode.

V Pravilniku o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev so predpisane posebnosti oblikovanja oziroma izračunavanje cen te storitve. Podrobno so opredeljeni upravičeni stroški standardnih storitev kot tudi način zaračunavanja nadstandardnega bivalnega prostora. S cenami in spremembami cen standardnih storitev, kot jih predlagajo izvajalci, mora soglašati pristojno ministrstvo, za cene dodatnih storitev njegovo soglasje ni potrebno. Kot upravičeni stroški se posebej priznavajo stroški dela, materiala, amortizacije in investicijskega vzdrževanja, vendar so omejeni z maksimalno višino oziroma z medsebojnimi razmerji. Kot element cene se lahko priznava tudi stroške financiranja, kot nadomestilo za vloženi kapital. Ta element cene je bil prvotno namenjen koncesionarjem, po letu 2006 pa tudi javnim zavodom v primeru morebitnega zadolževanja. Pri izračunavanju cen in vodenju računovodstva je potrebno uporabljati standard stroškov dela in standard stroškov materiala, kot ga predpiše pristojen minister.

Morebitne izgube iz opravljanja te storitve so javni zavodi (kot tudi sicer koncesionarji) dolžni prednostno poravnati s presežki prihodkov iz tržne dejavnosti in dodatnih dejavnosti. Z odobritvijo ustanovitelja je nato mogoče v računovodskih izkazih izgube oziroma ostanke izgub (dodatno) znižati z znižanjem stroškov amortizacije in vzdrževanja osnovnih sredstev glede na njihove zneske v odobrenih finančnih planih ali jih v dopustnih mejah izkazati v breme obveznosti ustanovitelja, Republike Slovenije.

Skupni znesek izgub javnih zavodov, ki opravljajo storitev institucionalnega varstva starejših je v letu 2006 znašal prek 28 tisoč evrov, v letu 2007 pa se je povzpел na prek 126 tisoč evrov. Ta zneska približata zneska nadomestila v pomenu Odločbe Komisije.

Področje oddaje neprofitnih stanovanj v najem

V skladu s Stanovanjskim zakonom (Ur. l. RS št. 69/03, 18/04 ZVKSES in 57/08; SZ) je **oddajanje v najem neprofitnih stanovanj** podrobnejše opredeljeno kot storitev v splošnem interesu. Za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj in njihovo oddajanje so zadolžene lokalne oblasti. To nalogo izvršujejo same ali pooblastijo javne stanovanjske sklade, ki jih ustanovijo, ali neprofitne stanovanjske organizacije, ki se ustanovijo v ta namen. Občinski organi in javni stanovanjski skladi skrbijo za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj na območju posameznih občin, medobčinski stanovanjski skladi in neprofitne stanovanjske organizacije to nalogo opravljajo na območju več občin. Uporaba Odločbe Komisije je obvezna za 11 javnih občinskih in medobčinskih stanovanjskih skladov in en republiški sklad. Prvi upravljajo z vrednostjo dolgoročnih sredstev v višini 300.320.640 evrov, slednji pa v višini 209.832.620 evrov.

Poslovanje javnih stanovanjskih skladov na splošno določa Zakon o javnih skladih (Ur. l. RS št. 77/2008; ZJS), podrobnejše pa je opredeljeno z njihovimi pooblastili - ustanovnimi akti in obveznimi splošnimi pravili poslovanja. Predvidena je njihova likvidacija, ki pa ne zadeva namenskega premoženja, ki je last Republike Slovenije in lokalnih skupnosti in jim je dano zgolj v upravljanje. Predvideno je, da se skladi

pretežno financirajo iz prihodkov in so zato dolžni oblikovati rezervacije. Pri razporejanju presežkov prihodkov in poravnavanju presežkov odhodkov morajo upoštevati posebne določbe ZJS. Slednji se morajo poravnati na letni ravni, najprej iz lastnih rezerv, potem pa v soglasju z ustanovitelji lahko z znižanjem vrednosti osnovnih sredstev ali s sredstvi občinskih proračunov.

Po ZJS je predvideno računovodsko izkazovanje zneskov nadomestila iz naslova skladovega poslovanja, ni pa za stanovanjske sklade opredeljena nobena posebnost. Po ZJS tudi ni naloženo vodenje ločenega računovodstva, čeprav stanovanjski skladi poleg oddajanja neprofitnih stanovanj opravljajo še druge dejavnosti (na primer nakup in gradnja ter prenova stanovanj v skladu z občinskim stanovanjskim programom). K vodenju ločenega računovodstva jih seveda zavezujejo veljavni računovodski standardi.

Zneske nadomestila iz opravljanja te javne službe pokažejo predvsem izgube iz naslova neplačanih neprofitnih najemnin. Razumljivo je, da je znesek nadomestila iz tega naslova, za katerega subsidiarno odgovornost prevzemajo Republika Slovenija in lokalne skupnosti, daleč najpomembnejši v celotnem znesku nadomestila iz opravljanja te storitve v splošnem interesu. Zato je potrebno, da se v ZJS ali v SZ, skladno z Odločbo Komisije, predpišejo višji dopustni prenosi presežkov prihodkov nad odhodki in oblikovanje obvezne statutarne rezervacije v višjih dopustnih razmerjih v povezavi z izkazanimi izgubami iz tega naslova v preteklosti. Zneski nadomestila iz naslova neplačanih najemnin niso zbrani, zato so v statističnih podatkih prikazani z izgubami iz poslovanja skladov oziroma z njihovo poravnavo.

Z Uredbo o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih ter merilih in postopku za uveljavljanje subvencioniranih najemnin (Ur. l. RS št. 131/03, 142/04 in 99/08) so natančno določeni parametri za izračun najvišje višine neprofitne najemnine. Poleg podrobno opredeljenih stroškov tekočega in investicijskega vzdrževanja in amortizacije so v to najemnino zajeti tudi stroški upravljanja in financiranja gradnje in vzdrževanja stanovanj. Vračunana je tudi upravljavska provizija za zakonske določene naloge upravnika, ki je izražena v deležu vrednosti stanovanja, in določena je njena najvišje dovoljena stopnja. O vplivu lokacije na neprofitno najemnino skladno z uredbo odločijo občinski organi. Neprofitna najemnina je izražena v odstotkih vrednosti stanovanja, razlika med neprofitno in profitno najemnino načeloma šteje kot nadomestilo v pomenu Odločbe Komisije. Zneskov nadomestila iz tega naslova računovodski izkazi stanovanjskih skladov ne pokažejo, po veljavni zakonodaji jih tudi ni potrebno izkazovati v premoženjskih bilancah skladov oziroma lokalnih skupnosti.

Po SZ so do neprofitnih stanovanj načeloma upravičeni vsi državljani, ki izpolnjujejo predpisane dohodkovne in premoženjske pogoje in merila, kot so določena z Pravilnikom o dodeljevanju neprofitnih stanovanj v najem (Ur. l. RS št. 14/04, 34/04 in 62/06). O oddaji neprofitnih stanovanj v najem odločajo izvajalci v skladu z pogoji in merili iz navedenega pravilnika, v manjšem delu pa tudi z dodatnimi pogoji, ki jih izvajalci določijo v vsakoletnih javnih razpisih. Skladno s SZ in Uredbo o metodologiji za oblikovanje najemnin v neprofitnih stanovanjih ter merilih in postopku za uveljavljanje subvencioniranih najemnin (Ur. l. RS, št. 131/03, 142/04 in 99/08) so najemniki neprofitnih stanovanj glede na njihove dohodke upravičeni tudi do subvencionirane najemnine. O upravičenosti do subvencije odločajo občinski organi.

Subvencija neprofitne najemnine se izračuna za vsakega upravičenca posebej in lahko znaša od 1 % do največ 80 % neprofitne najemnine. Za priznani znesek subvencije se upravičencu zniža višina najemnine, ki bi jo sicer moral plačati. Razliko med neprofitno najemnino in subvencionirano najemnino pa poravnava občine tekoče (mesečno) lastnikom oziroma upraviteljem državnih neprofitnih stanovanj.

Agregatni zneski nadomestila iz naslova subvencionirane neprofitne najemnine so znašali 4.854.401 evrov za 5.694 stanovanj leta 2006 in 5.293.056 evrov za 5.807 stanovanj leta 2007. Ocenjuje se, da bo letošnji znesek presegel 5,5 milijonov evrov za okoli 6.000 stanovanj. Subvencioniranje neprofitnih najemnin načeloma izvajajo vse občine. Iz podatkov za leto 2007 izhaja (podatki za leto 2008 se pravkar zbirajo), da jih je nekaj več kot pol odobrilo sredstva za subvencije najemnin, v razponu od 348,00 do 649.068 evrov na letnem nivoju med občinami, kjer so najemniki zaprosili za subvencionirano najemnino.

Področje varovanja zdravja

V skladu z Zakonom o zdravstveni dejavnosti (Ur. l. RS št. 36/04; ZZZD) se javne službe s področij **zdravstvenih dejavnosti** opravljajo v okviru javnih zavodov ali s koncesijo, ki jo za osnovne dejavnosti v soglasju z ministrstvom za zdravje podelijo lokalne skupnosti, za druge na območjih organizacijski enot Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) pa ministrstvo za zdravje samo. Od letos je trajanje zdravstvenih koncesij omejeno (10 - 20 let).

Na ravni lokalnih skupnosti je bilo po podatkih ZZZS do začetka letošnjega leta podeljenih blizu 2.000 koncesij za osnovne zdravstvene dejavnosti, na širših območjih pa blizu 300 koncesij za sekundarne in specialistične zdravstvene dejavnosti. Glede na vzpostavljen način financiranja (po realiziranem obsegu in po predpisanih cenikih) Odločba Komisije zadeva javne zavode, ki javne službe zdravstvenih dejavnosti opravljajo s pogodbenim financiranjem ZZZS. Mednje štejejo 26 bolnišnic, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, in 22 zdravstvenih domov, ki so jih v soglasju z ministrstvom za zdravje ustanovile ena ali več lokalnih skupnosti.

V skladu z Zakonom o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS št. 100/05; ZZVZ) se zdravstvene storitve plačujejo z javnimi sredstvi po realiziranem obsegu in po tarifah in normativih, kot jih predpiše ZZZS. Vrednotenje programov in način določitve elementov za oblikovanje cen zdravstvenih storitev opredeljujejo Splošni in področni dogovori ZZZS. Podlaga za izračun cen so zadnji veljavni finančni načrti izvajalcev zdravstvenih storitev. Predpisane cene glede na tip izvajalca (bolnišnice, zdravstveni domovi, zasebniki, lekarne, zdravilišča, socialnovarstveni domovi) ne predstavljajo cene, ki jo plača ZZZS izvajalcem storitev bolnišnične in zdravstvene oskrbe za posamezno celovito obravnavo bolnika, ampak predstavljajo cene za posamezno obračunsko enoto, ki se uporablja na podlagi pogodbe med ZZZS in izvajalci za obračun opravljenega dela.

Obseg programa bolnišnic, ki se financira z javnimi sredstvi, je opredeljen v vsakoletnem Splošnem dogovoru in Področnem dogovoru za bolnišnice. V temu okviru je med bolnišnicami in ZZZS dogovorjen letni planski obseg. Iz javnih sredstev je mogoče nadomestiti preseganje planiranih sredstev posameznih programov, z

nerealiziranimi plani pa se za odgovarjajoče zneske ustrezno zmanjšajo javna sredstva naslednje leto. Glede na realiziran obseg lahko bolnišnice tekom leta predlagajo uskladitve planov. Poleg tega se vsako leto izvede prelivanje sredstev med bolnišnicami v višini 2 odstotkov. S sredstvi tistih, ki so jih glede na težavnost prejele preveč, se nadomestijo upravičeni stroški tistim, ki so jih premalo. Skupnega finančnega učinka iz tega naslova seveda ni.

Z namenom zagotavljanja enakomerne dostopnosti je opredeljena metodologija izenačevanja preskrbljenosti prebivalcev med posameznimi področji. Storitve se plačajo iz javne blagajne po predpisanih obračunskih enotah in po realiziranem obsegu. V različnih dejavnostih, ki se plačujejo z državnimi sredstvi, veljajo različni sistemi plačevanja. Na primarni ravni je v veljavi kombiniran sistem glavarin in storitev. V nekaterih ožjih osnovnih in specialističnih ambulantnih je samo storitveni sistem. Nekatero druge (preventiva, dežurna služba, nujna pomoč in podobne) pa se plačuje v pavšalnih zneskih.

V vsakoletnem Dogovoru so opredeljeni standardi, ki določajo letni plan finančnih sredstev na tim. Tako morajo izvajalci doseči standardizirano število točk, da si zagotovijo 100 odstotno plačilo planiranih državnih sredstev. Partnerji lahko v Dogovoru opredelijo tudi druge elemente za ugotavljanje realizacije programa, na primer število obiskov. Standard določa nosilce zdravstvene dejavnosti in s tem priznava določen upravičen strošek dela, materialne stroške, amortizacijo ter dodatna sredstva za informatizacijo.

Nadzor nad izpolnjevanjem letnih finančnih pogodb izvaja ZZZS.

Opravljanje javne službe bolnišnične oskrbe zabeleži pretežno presežke odhodkov nad prihodki iz opravljanja javnih služb. Skupni presežek odhodkov nad prihodki bolnišnic je v letu 2006 znašal malo nad 4 milijoni evrov, leta 2007 pa se je povzpел na prek 12,6 milijonov evrov. Te izgube iz poslovanja poskušajo zmanjševati z racionalizacijo organizacije in stroškov javne službe. Pripravlja se standardna letna pogodba o izvajanju zdravstvenih storitev, s katero se bo izboljšalo finančno načrtovanje in poslovanje bolnišnic.

Javna služba **oskrbe z zdravili za humano rabo in medicinskimi pripomočki** se opravlja v skladu z Zakonom o lekarniški dejavnosti (Ur. l. RS št. 36/04) v okviru javnih zavodov, ki jih s soglasjem ministrstva za zdravje in ZZZS ustanovijo občine, ali s koncesijo, ki jo podeljena z javnim razpisom ZZZS. Trajanje koncesije ni omejeno, natančno pa so določena merila in pogoji za njen odvzem. Čeprav se uporabljajo isti predpisi o načinu določanja in izračunavanju cen zdravil, je Odločbo Komisije potrebno uporabljati, kadar to javno službo opravljajo javni zavodi.

Država kontrolira tako cene zdravil, ki se financirajo z javnimi sredstvi, kot tudi cene lekarniških storitev. V skladu z Zakonom o zdravilih (Ur. l. RS, št. 45/08) je sprejet Pravilnik o pristojbinah in stroških postopkov na področju zdravil in medicinskih pripomočkov (Ur. l. RS št. 3/07), ki določa vrste in višine pristojbin, ki jih po predpisanih načinih izračuna po vrednosti točke, ki jo določi minister za zdravje, izvajalci javne službe lekarniških storitev plačajo Javni agenciji RS za zdravila in medicinske pripomočke. Storitve lekarniške dejavnosti se obračunavajo v skladu s

predpisanim seznamom. Izvajalci prejemajo tudi nadomestilo za opravljanje dežurstva in stalno pripravljenost v obliki mesečnih pavšalov.

Nedavno je bil sprejet nov Pravilnik o cenah zdravil za uporabo v humani medicini (Ur. l. RS št. 94/2008), ki natančneje določa merila, način in postopke za oblikovanje in določanje oziroma spreminjanje najvišjih dovoljenih in izredno dovoljenih višjih cen zdravil, ki se plačajo z javnimi sredstvi. Določeno je, da se cene določijo in spreminjajo odvisno od stopenj prometa. Določeno je tudi obdobje njihove veljavnosti. Cene zdravil se oblikujejo v opredeljenih odstotkih referenčnih cen v opredeljenih primerjalnih državah. Izvajalci jih oblikujejo brez deleža veletrgovine in brez davka na dodane vrednosti in priglasijo omenjeni javni agenciji, ki odloči o njihovi veljavnosti. Predvideno je, da se bodo z novim načinom izračunavanja cene zdravil znižale.

Na področju javne službe lekarniških dejavnosti se nadomestilo nanaša na poravnavo izgub iz njihovega opravljanja, ki so posledica prenizko postavljenih cenikov oziroma prenizko realiziranih prihodkov. Te upravičene izjemne izgube se pretežno poravnajo z lastnimi sredstvi izvajalcev oziroma s presežki prihodkov javnih lekarniških zavodih, o uporabi katerih odločajo njihove ustanoviteljice – lokalne skupnosti.

Po podatkih Lekarniške zbornice Slovenije je v javno lekarniško mrežo vključenih 24 javnih lekarniških zavodov, 79 zasebnih lekarn in 2 bolnišnični lekarni, ki opravljata javno službo lekarniške dejavnosti. Presežek prihodkov nad odhodki javne službe, kot ga izkazujejo javni zavodi, je v letu 2006 znašal prek 8.2 milijonov evrov, v letu 2007 pa se je povzpел nad 11.3 milijonov evrov. S temi presežki razpolagajo njihove ustanoviteljice - občine. Glede na višino javnih sredstev ter v primerjavi z višinami lekarniških marž v ostalih državah članicah (najnižja znaša 15 odstotkov), se v javni službi lekarniške dejavnosti v Republiki Sloveniji ne ustvarja dobiček, ki bi presegal dobičke v ostalih državah članicah.

Za storitev **dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja** je z vpeljavo izravnalne sheme, ki je po ZZVZZ obvezna za vse zavarovalnice, ki to sicer tržno dejavnost izvajajo, Odločbo Komisije potrebno uporabljati, vendar je shema z njo povsem usklajena. Izhodiščni znesek za izravnavo se za zavarovalnico izračuna kot razlika med njenim izkazanim in standardiziranim zneskom upravičenih stroškov zdravstvenih storitev dopolnilnega zavarovanja. Če je izkazani znesek manjši od standardiziranega, je zavarovalnica plačnica v izravnavi. V nasprotnem primeru je prejemnica. Izravnave se izvajajo neposredno med tremi zavarovalnicami, ki ponujajo tovrstno storitev, četrletno in po retrospektivni metodi.

Od vpeljave leta 2006 do sedaj je bilo v izravnavo vplačanih skupaj 10.3 milijonov evrov, povprečno plačilo plačnice na izravnavo pa je: večja zavarovalnica 780 tisoč evrov, manjša pa 365 tisoč evrov. Povprečni finančni transfer na izravnavo je bil za prejemnico 1,1 milijona evrov.

Področje visokega šolstva

V skladu z ZVŠ je **bivanje študentov** javna služba, ki jo po predpisanih standardih in obsegih lahko opravljajo javni zavodi, prek njih pa tudi zasebniki – lastniki sob, ali

zasebna podjetja, ki jih pristojno ministrstvo izbere na javnem razpisu. To javno službo trenutno po enotnih predpisih opravlja 11 zasebnih in 22 javnih študentskih domov. Za slednje je treba uporabljati Odločbo Komisije.

S Pravilnikom o subvencioniranju bivanja študentov (Ur. l. RS št. 22/01, 35/06 in 75/08) so določeni tako pogoji, ki jih morajo izpolniti izvajalci te javne službe (minimalni standardi), in merila tako za določanje upravičenosti študentov do subvencij kot za način izračuna višine subvencije. Mesečno subvencijo določi minister na podlagi povprečne letne cene bivanja v opredeljenih študentskih domovih za preteklo študijsko leto. Subvencija znaša najmanj 20 odstotkov povprečne mesečne cene bivanja. Subvencija se zagotavlja največ do 12 mesecev na leto in se za vsako študijsko leto na novo preračuna. Izvajalci s pristojnim ministrstvom vsako leto sklenejo letno pogodbo o subvencioniranem bivanju.

Znesek nadomestila iz naslova subvencioniranja uporabnikov te javne službe je v letih 2006 in 2007 znašal malo nad 2,8 oziroma 2,9 milijonov evrov. Po izvajalcih (vključeni so javni zavodi) pa je bil v razponu od 2,0 oziroma 2,1 milijonov evrov do 734 oziroma 159 evrov. Zneski nadomestila iz naslova presežkov odhodkov iz opravljanja javne službe bivanja študentov skupaj s plačili uporabnikov in subvencijami državne proračuna javnih študentskih domov so podani v statističnem delu poročila. Pomemben vir njihove poravnave so tržne dejavnosti, oddajanje sob v prostih terminih.

Področje kulture

Z Zakonom o Radioteleviziji Slovenije (Ur. l. RS št. 96/05;109/2005 - ZDavP-1B, 105/2006 Odl. US: U-I-307/05-18 ; ZTRVS-1) je po obsegu in pokrivanju in po standardih in merilih opravljanja določena javna služba na področju **radijske in televizijske dejavnosti**. Kot edini izvajalec jo opravlja javni zavod posebnega kulturnega in nacionalnega pomena, ki ga je ustanovila Republika Slovenija. Poleg javne službe lahko RTV Slovenija z ločeno organiziranostjo opravlja tudi tržne dejavnosti, ki jih določi ZTRVS-1, ali pa so določene z ustanovnim aktom. Za javno službo in tržne dejavnosti je tako dolžna voditi ločeno računovodstvo. Prihodki iz tržnih dejavnosti se lahko porabijo za sofinanciranje javne službe ali za ohranjanje in širitev tržnih dejavnosti na področjih, ki jih določa - ZTRVS-1.

V skladu z - ZTRVS-1 se javna služba financira iz plačil prispevkov za programe (naročnine), tržnih dejavnosti in sredstev državnega proračuna in drugih virov skladno z zakonom in statutom RTV Slovenija. Prispevek, ki je namenjen izključno opravljanju programov javne službe in je različen po vrstah uporabnikov, je določen z zakonom. Pod določenimi pogoji se ga lahko spremeni samo z zakonom. Iz državnega proračuna se financirajo deli opredeljenih programov (na primer, narodnostnih, za slovenske narodne manjšine) v deležih, ki se ne financirajo iz prispevka in posamezni projekti kulturnega, znanstvenega in splošno izobraževalnega pomena ter posamezni projekti digitalizacije tehnološke opreme in arhivov, ki jih predlagajo pristojna ministrstva in se prav tako ne financirajo iz prispevka.

V letih 2006 in 2007 je iz republiškega proračuna RTV Slovenija prejela blizu 2,7 milijonov evrov oziroma prek 2,4 milijonov evrov za programe za manjšine in druge

kategorije uporabnikov, ki jih izvaja po posebnem zakonskem pooblastilu. V teh dveh letih je beležila blizu 25,9 milijonov evrov oziroma 28,9 milijonov evrov presežkov odhodkov nad prihodki iz naslova opravljanja javne službe. To izgubo je v celoti pokrila s presežki prihodkov nad odhodki iz tržnih dejavnosti. Eden od razlogov za primanjkljaj prihodkov nad odhodki je tudi zakonsko določen znesek prispevka, ki se od sprejetja-ZTRVS-1 ni spreminjal.

7. ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Sistem spremljanja in nadzora nad finančnim poslovanjem izvajalcev storitev splošnega gospodarskega pomena, kot je po veljavni zakonodaji Republike Slovenije vzpostavljen, zagotavlja izvajanje Odločbe Komisije. Zaznamujejo ga sicer običajna nasprotja interesov države, izmenjave med njenimi vlogami ustanovitelja javnih podjetij in zavodov in lastnika osnovnih sredstev na eni strani ter regulatorja in nadzornika nad njihovim opravljanjem storitev splošnega gospodarskega pomena na drugi strani. Vendar na nekaterih področjih je ta večkratna vloga države že presežena, z ustanovitvijo neodvisnih agencij.

Na splošno, po nekaterih področjih pa posebej, je zabeležen trend prehajanja na koncesijsko opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena. Zabeleženi so tudi posamični primeri odvzema koncesije zaradi pogodbenih kršitev in posledično začasnega prenosa javnih služb na javna podjetja, zakonsko dovoljenega. Z ZJZP se konec leta 2008 izteče prehodno obdobje, v katerem je potrebno, kot pogoj za ohranitev statusa javnega podjetja, odtujiti v celoti zasebni kapital, drugače pa se morajo podjetja preoblikovati v redne gospodarske družbe, ki pooblastilo za storitve splošnega gospodarskega pomena lahko pridobijo z javnim razpisom. Po ZJZP je vnaprejšnje pooblastilo dovoljeno podeliti samo začasno po neuspeh javnih razpisih in trajnejše za javna podjetja pod izključnim lastniškim nadzorom Republike Slovenije in lokalnih skupnosti.

Na republiški ravni enotno predpisane dovoljene meje razlikovanja po strokovnih ocenah lahko peljejo k razdrobljenosti cen storitev splošnega gospodarskega pomena na ravni lokalnih skupnosti in posledično tudi zneskov nadomestil. Medtem ko so po predpisih o enotnih načinih izračunavanja cen uporabnikov upravičeni stroški izvajalcev enotno predpisani, povečini niso enotno normirani. To pa ne spodbuja učinkovitosti opravljanja storitev splošnega gospodarskega pomena ali od tega celo odvrča. Z namenom ublažitve omenjenih razdrobljenosti cen komunalnih storitev so, na primer, v pripravi modeli, na podlagi katerih bodo upravičeni stroški enotno normirani. Predvideno je, da po tem zgledu podobni ukrepi sledijo na ostalih relevantnih področjih storitev splošnega gospodarskega pomena.

Prenovljen računovodski standard (2006), ki določa načine vrednotenja in izkazovanja sredstev in obveznosti do njihovih virov ter merjenje in izkazovanje dohodkov in odhodkov ter poslovnega izida javnih podjetij in zavodov, ki opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena, določa obveznost, da se za uporabo osnovnih sredstev v državni lasti pri opravljanju storitev splošnega gospodarskega pomena z izvajalci javnega sektorja sklenejo najemne pogodbe ali se ta sredstva, kadar je utemeljeno, prenesejo v njihovo last. Ta standard stopa v polno veljavo v letu 2009. S tem pa se odpira sistemska rešitev, da se z izvajalci javnega sektorja sklenejo časovno omejene pogodbe za opravljanje storitev splošnega

gospodarskega pomena in se jim lahko priznajo dobički iz naslova učinkovite rabe osnovnih sredstev.

Z ZPFOLERD je prvenstveno prevzeta Direktiva 2006/111/ES o preglednosti finančnih odnosov med državami članicami in javnimi podjetji ter o finančni preglednosti znotraj določenih podjetij. Odločeno je bilo, da se z dodatnimi določbami, ki se vnesejo v ta zakon, nadgradi obstoječa zakonodaja s področij storitev splošnega gospodarskega pomena, da se omogoči izboljšano spremljanje njihovega opravljanja in financiranja skladno z Odločbo Komisije in Okvirom Skupnosti za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve. V prihodnosti bo mogoče statistične podatke o izvajanju Odločbe Komisije pripraviti po virih financiranja oziroma poravnave zneskov nadomestila na podlagi ažurno vodenih centralnih evidenc skladno z ZPOFLERD. Te evidence zaenkrat še niso dejavne, pripravljajo pa se že potrebni računalniški programi.

Doslej je Republika Slovenija za namen pravne sigurnosti Komisiji ni priglasila nobenega ukrepa, ki se obravnava po členu 86(2) Pogodbe ES oziroma po usklajenosti z Odločbo Komisije. Po spremljanju računovodskih izkazov večjih zasebnih in javnih podjetij, ki s pooblastili opravljajo storitve splošnega gospodarskega pomena, je ugotovljeno, da njihovi zneski nadomestil, kot je bilo sicer prvotno predvideno, doslej tudi dejansko ostajajo v okvirih njene dopustne uporabe.

Ljubljana, 5. februar 2009