

**Špela PETELIN\***

**izr. prof. dr. Albin RAKAR\*\***

**Janez DODIČ\***

**dr. Aleš BIZJAK\***

## **UPORABA METODE BENCHMARKING NA PODROČJU IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE OSKRBE S PITNO VODO**

### **POVZETEK**

Države članice Evropske unije so po vodni direktivi dolžne do leta 2010 oblikovati cenovno politiko za vodo, ki bo uporabnike ustrezno vzpodbujala h gospodarni uporabi vodnih virov. V povezavi z novo cenovno politiko se tudi v Republiki Sloveniji pojavljajo zahteve po vzpostavitvi sistema za stalen nadzor delovanja izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Te zahteve je možno uresničiti z uporabo metode benchmarking.

S pomočjo metode benchmarking je možno doseči izboljšanje kakovosti oskrbe in povečanje preglednosti delovanja izvajalcev. Sistem stalnega spremljanja delovanja je še posebno pomemben na področju komunalnih dejavnosti, kjer se pogosto pojavljajo očitki o neučinkovitosti izvajalcev, o negospodarni porabi sredstev in o nezainteresiranosti za uvajanje izboljšav.

V prispevku je predstavljeno, zakaj in kako bi benchmarking lahko uporabili na področju izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v Sloveniji. Opisan je tudi izveden projekt uporabe metode benchmarkinga, pri katerem je sodelovalo osem slovenskih izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Omenjeni projekt je potekal v okviru projekta tesnega mednarodnega institucionalnega sodelovanja »Razvoj finančnih instrumentov za upravljanje voda na podlagi Okvirne vodne direktive 2000/06/ES«, ki se je odvijal pod okriljem Ministrstva za okolje in prostor in predstavlja eno izmed strokovnih podlag za pripravo načrtov upravljanja voda v Sloveniji.

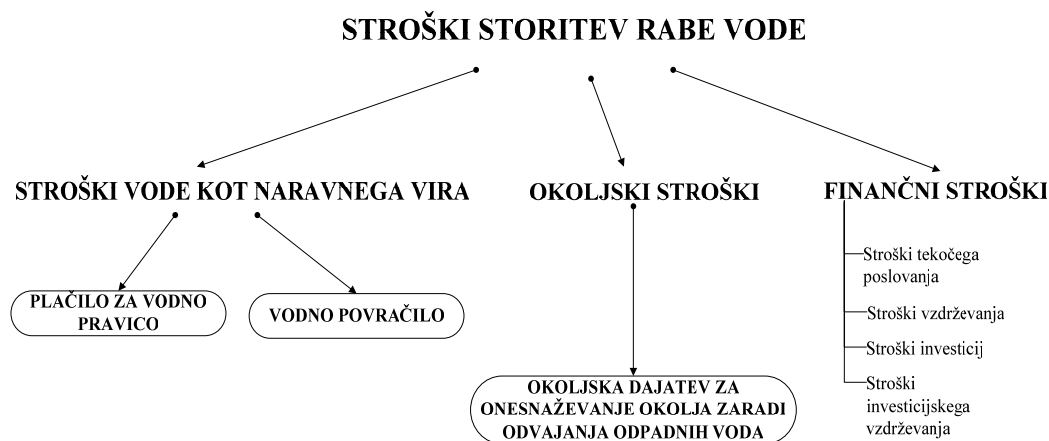
### **UVOD**

Države članice Evropske unije so po vodni direktivi dolžne do leta 2010 oblikovati cenovno politiko za vodo, ki bo uporabnike ustrezno vzpodbujala h gospodarni uporabi vodnih virov. 9. člen vodne direktive pa predpisuje tudi upoštevanje načela povračila stroškov storitev za rabo vode, med katere spada tudi oskrba s pitno vodo. In sicer morajo biti s ceno storitev kriti, ne samo finančni, ampak tudi okoljski stroški in stroški vodnih virov.

---

\*\* Izr. prof. dr. Albin RAKAR, univ. dipl. inž. geod., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Jamova 2, 1001 Ljubljana,

\* Špela PETELIN, univ. dipl. inž. grad., Janez DODIČ, univ. dipl. ekon., dr. Aleš BIZJAK, Inštitut za vode Republike Slovenije, Hajdrihova 28c, 1000 Ljubljana



Slika 1: Delitev stroškov storitev rabe vode

V Republiki Sloveniji se stroški vode kot naravnega vira krijejo s plačili za vodno pravico in z vodnimi povračili, okoljski stroški pa z okoljsko dajatvijo za onesnaževanje okolja zaradi odvajanja odpadnih voda. Težave pa se pojavljajo na področju kritja finančnih stroškov.

V Republiki Sloveniji načelo povračila stroškov v večini primerov izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ni izpolnjeno. Na to kažejo tudi rezultati analize Pregled in analiza stanja na področju oskrbe s pitno vodo, ki jo je aprila 2008 izdelal IREET, Inštitut za raziskave v energetiki, ekologiji in tehnologiji, d.o.o. Analiza je bila izvedena na podlagi podatkov, ki so jih zavezanci v skladu z določili 12. člena Uredbe o oblikovanju cen komunalnih storitev (Ur.l. RS, št. 38/07) posredovali Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za okolje in prostor. Primerjane so bile cene in stroški storitev 75-ih od 81-ih izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Ugotovljeno je bilo, da pokrije stroške storitev le 12% analiziranih cen. V povprečju pa znaša razmerje med ceno in stroški storitev oskrbe s pitno vodo v Republiki Sloveniji 79%.

Reševanja težave neizpolnjevanja načela povračila stroškov se je potrebno lotiti na dva načina. Prvi, ne pa tudi edini način, je višanje cen storitev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Predvsem v zadnjih mesecih vedno več izvajalcev zahteva občutno povišanje cen svojih storitev. Drugi način, na katerega se pogosto pozablja, pa je optimizacija stroškov.

Eno izmed orodij pri določanju cen storitev za rabo vode z upoštevanjem načela povračila stroškov je benchmarking. S pomočjo metode benchmarking je možno ugotoviti, kakšni so najnižji možni stroški izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v določenih razmerah in na podlagi teh stroškov se potem določi ceno storitve. V tem primeru ne gre le za višanje 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 gospodarskih javnih služb.

## NAMEN UPORABE METODE BENCHMARKING NA PODROČJU IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE OSKRBE S PITNO VODO

Kot je opisano v uvodu, se benchmarking na področju izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo uporablja predvsem za regulacijo dejavnosti. Pri tem pa ne gre le za regulacijo cen in stroškov, ampak tudi za regulacijo kakovosti izvajanja storitev.

Dejavnost oskrbe s pitno vodo, ima značaj monopolnih dejavnosti. To pomeni, da izvajalci večinoma ne čutijo vpliva konkurence, ki bi jih silila k povečevanju učinkovitosti. Tudi zato se na tem področju pogosto pojavljajo očitki o neučinkovitosti izvajalcev, o negospodarni porabi sredstev in o nezainteresiranosti za uvajanje izboljšav.

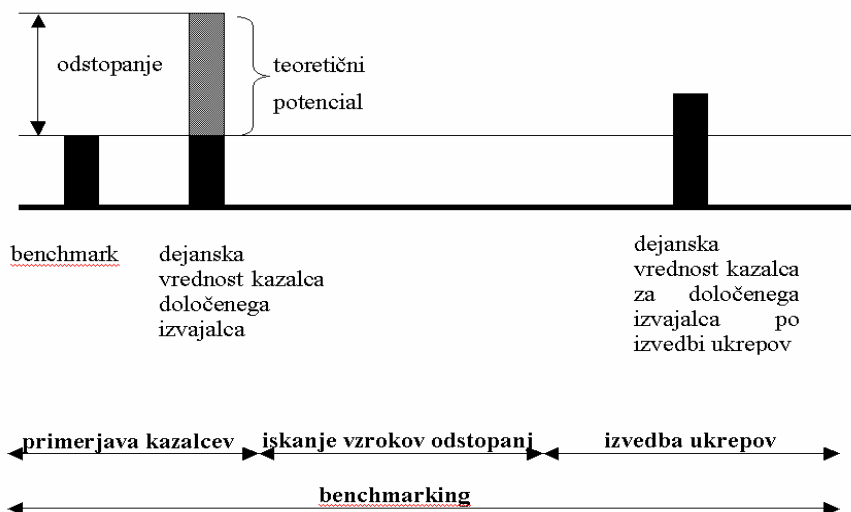
Državi in lokalnim skupnostim, ki so dolžne zagotavljati kakovostno in stroškovno učinkovito izvajanje gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, predstavlja regulacija možnost nadzora in vplivanja na izvajalce.

Benchmarking omogoča vrednotenje izvajanja dejavnosti oskrbe s pitno vodo in povečanje preglednosti nad delovanjem izvajalcev. Nadomešča tudi vpliv konkurence in s tem spodbuja izvajalce k izboljšanju delovanja. Benchmarking spodbuja tudi uvajanje tehnoloških novosti in posledično modernizacijo na področju izvajanja obravnavane dejavnosti. Zato ne preseneča, da se benchmarking v državah članicah Evropske unije (Nemčija, Avstrija, Španija, Portugalska, Velika Britanija, idr.) pogosto uporablja, Evropska komisija pa ga opredeljuje kot primerno orodje oblikovanja cen storitev za rabo vode. Vse pogosteje pa uporabo benchmarkinga na področju oskrbe s pitno vodo omenjajo tudi državne institucije v Republiki Sloveniji.

## NAČIN UPORABE BENCHMARKINGA NA PODROČJU IZVAJANJA GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE OSKRBE S PITNO VODO

V okviru benchmarkinga se na obravnavanem področju primerja in vrednoti izvajanje storitve gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Na podlagi teh vrednotenj pa se predlagajo ukrepi za izboljšanje. Primerjanje poteka s pomočjo kazalcev.

Primerja se kazalce izvajalcev, ki delujejo v primerljivih razmerah in poišče se najboljšo možno vrednost kazalca, to je benchmark. Kot je razvidno iz spodnje slike, se ugotavljajo odstopanja in vzroki odstopanj med benchmarkom in vrednostjo kazalca posameznega izvajalca. Na podlagi ugotovljenega se izbere ukrepe za izboljšanje. Po izvedbi ukrepov je potrebno kazalce še naprej spremljati. Če so bili ukrepi pravilno izbrani, se bo vrednost kazalca obravnavanega izvajalca približala benchmarku.



Slika 2: Ugotavljanje potenciala, slika prirejena glede na "Kennzahlen für die Wasserversorgung: Feld-Test des Kennzahlensystems der IWA", 2004, str. 3

- V konkretnem primeru lahko potek benchmarkinga poenostavljeno prikažemo z naslednjimi nalogami:
- analizirati stroške izvajalcev, ki delujejo v podobnih razmerah in zagotavljajo predpisan nivo oskrbe,
  - ugotoviti, kateri izvajalci imajo zelo nizke stroške in ugotoviti, kako jim to uspeva,
  - ugotoviti kateri izvajalci imajo zelo visoke stroške in poiskati vzroke (vzroki so lahko upravičeni ali pa tudi ne),
  - predlagati ukrepe za znižanje stroškov,
  - uvesti stalen nadzor delovanja izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in spremljati učinkovitost predlaganih ukrepov.

Potrebno je poudariti, da pri benchmarkingu na področju izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo ne vrednotimo le kazalcev o stroških, ampak so enako pomembni tudi kazalci z drugih področij. Saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do zniževanja stroškov na račun kakovosti oskrbe.

Tako je pri vrednotenju dejavnosti oskrbe s pitno vodo poleg upoštevanja veljavnih predpisov potrebno upoštevati tri vidike: **ekonomskega**, **ekološkega**, in **socialnega**. To pomeni, da za uspešne izvajalce veljajo tisti, ki dosežejo čim večjo **učinkovitost** pri visoki **kakovosti** in **zanesljivosti storitev**, ob upoštevanju **vidika trajnosti** in z dobrim **sodelovanjem z javnostjo oz. uporabniki**. Cilj izvajalcev je ustrezna kakovost storitev (med drugim tudi zadovoljni uporabniki) ob sprejemljivih stroških. Zgoraj opisana področja so vključena v benchmarking, in sicer tako, da se enakovredno vrednotijo kazalci z vseh petih področij (Slika 3).

POKAZATELJI USPEŠNOSTI ZA DEJAVNOST OSKRBE S PITNO VODO				
ZANESLJIVOST OSKRBE	KAKOVOST OSKRBE	TRAJNOST OSKRBE	SODELOVANJE Z JAVNOSTJO	UČINKOVITOST OSKRBE

*Slika 3: Pokazatelji uspešnosti v dejavnosti oskrbe s pitno vodo (Kennzahlen für die Wasserversorgung: Feld-Test des Kennzahlensystems der IWA (International Water Association), Nationales Teilprojekt Deutschland, 2004, str.: 11)*

## UVAJANJE BENCHMARKINGA ZA DEJAVNOST GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE OSKRBE S PITNO VODO V REPUBLIKI SLOVENIJI

Za uvedbo benchmarkinga za izvajanje gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v Republiki Sloveniji je potrebno vzpostaviti **sistem kazalcev**, ugotoviti, kateri **podatki** so za vrednotenje potrebni in kako bomo te podatke pridobili. Možno bi bilo uporabiti kazalce mednarodnega sistema kazalcev organizacije International Water Association (IWA) za področje oskrbe s pitno vodo, ki je bil razvit v letih 1997 do 2000. Uporaba sistema kazalcev IWA je mednarodno razširjena in služi kot osnova mnogim projektom s področja oskrbe s pitno vodo v različnih državah. Potrebne pa bi bile prilagoditve mednarodnih kazalcev lokalnim razmeram.

Primer modela za vrednotenje izvajanja gospodarske javne službe v Republiki Sloveniji je bil izdelan v okviru diplomske naloge Uporaba metode benchmarking na področju komunalnih dejavnosti. Osnova modela sta sistem kazalcev IWA International Water Association, prilagojen razmeram v Zvezni Republiki Nemčiji in projekt "Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (EffWB)". V modelu predlagani sistem kazalcev je prilagojen razmeram v Republiki Sloveniji, predvsem pa je kar se da poenostavljen.

Možno bi bilo uporabiti tudi izkušnje analiz, ki jih je v 80-ih letih z namenom regulacije in povečanja učinkovitosti izvajala Zveza komunalnih skupnosti.

Zbiranje podatkov, ki so za uvedbo stalnega spremljanja delovanja izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo potrebni, naj ne bi predstavljalo večje dodatne obveznosti. Saj izvajalci na letni ravni že zbirajo večino potrebnih podatkov. To so med drugim tudi podatki, ki se zbirajo za izdelavo:

- letnih poročilih izvajalcev za Agencijo Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJ PES),
- letnih poročila o kakovosti pitne vode, ki jih izvajalci posredujejo Inštitutu za varovanje zdravja Republike Slovenije,
- vsakoletnih programov oskrbe s pitno vodo, ki so ga po Pravilniku o oskrbi s pitno vodo (Ur.l. RS, št. 35/06) od leta 2007 dolžni pripraviti izvajalci, potrditi pa lokalne skupnosti,
- letnih poročil o izvajanju javne službe za preteklo leto, ki so jih izvajalci dolžni posredovati Ministrstvu za okolje in prostor, od leta 2008 dalje.

Izvajalci zbirajo določene podatke o delovanju tudi za analize Statističnega urada Republike Slovenije.

V Sloveniji je uporaba metode benchmarking na področju izvajanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo še redkost, se pa, predvsem na podlagi pozitivnih izkušenj iz tujine, tudi pri nas pojavljajo

težnje po uvedbi sistema stalnega spremljanja delovanja izvajalcev. Obstajajo pa tudi že uspešno izvedeni benchmarking projekti. Eden izmed teh je predstavljen v naslednjem poglavju.

## **PILOTNI PROJEKT BENCHMARKINGA NA PODROČJU OSKRBE S PITNO VODO V SLOVENIJI**

V okviru projekta tesnega mednarodnega institucionalnega sodelovanja »Razvoj finančnih instrumentov za upravljanje voda na podlagi Okvirne vodne direktive 2000/06/ES«, ki se je odvijal pod okriljem Ministrstva za okolje in prostor od junija 2007 do maja 2008, je bil izveden tudi projekt benchmarkinga za slovenske izvajalce gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Projekt so izvedli strokovnjaki iz organizacij Rödl & Partner, Nürnberg in Technische Universität Graz.

K sodelovanju pri projektu so bili povabljeni vsi slovenski izvajalci gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Od teh se je projekta udeležilo osem izvajalcev, med katerimi so bili predstavniki majhnih, srednjih in tudi velikih podjetij. S primerjavo 39-ih kazalcev s področij zanesljivost oskrbe, kakovost oskrbe, trajnost oskrbe in učinkovitost oskrbe, je bila analizirana učinkovitost posameznega izvajalca v primerjavi z drugimi izvajalci. V projektu so bili analizirani kazalci mednarodnega sistema kazalcev IWA (International Water Association), ki so bili prilagojeni lokalnim razmeram.

Analize kazalcev so pokazale, da je razpoložljivost vodnih virov (glede na porabo v konicah) pri vseh sodelujočih izvajalcih dobra. To pomeni, da ne prihaja do pomanjkanja pitne vode in da iskanje dodatnih vodnih virov ni potrebno. Glede kakovosti pitne vode je za udeležence v povprečju značilno preseganje mejnih vrednosti pri 10% vzorcev. Ugotovljene so bile težave glede tehničnega stanja omrežij, kar se kaže predvsem v visokih vrednostih vodnih izgub in velikem številu okvar na omrežju. Zato bi bile za obnovo sistemov potrebne dodatne investicije. Rezultati analize so pokazali tudi veliko število zaposlenih v primerjavi z avstrijskimi izvajalci. Ampak, ker velja, da na število izvajalcev močno vplivajo še nekateri drugi dejavniki, je ta kazalec potrebno vrednotiti za vsakega udeleženca posebej. Kar se tiče razmerja med ceno in stroški storitev je bilo ugotovljeno, da načelo povračila stroškov pri nobenem od sodelujočih izvajalcev ni bilo upoštevano. Pri vseh izvajalcih so bili stroški storitev višji kot s ceno pridobljena sredstva. Nekateri od udeleženih so bili od popolnega kritja stroškov celo zelo oddaljeni.

Na podlagi izvedenega projekta je mogoče sklepati, da bi se stalno spremljanje kazalcev slovenskih izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v Republiki Sloveniji lahko uspešno uveljavilo, saj izvajalci že zbirajo večino podatkov, ki so za izvajanje benchmarkinga potrebni. Za dobre rezultate projektov pa bi bilo potrebno k sodelovanju privabiti večje število izvajalcev.

## **ZAKLJUČEK**

Uporaba benchmarkinga in s tem vzpostavitev stalnega nadzora nad delovanjem izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v Republiki Sloveniji bi bila priporočljiva in ne bi predstavljala večjih obveznosti glede dodatnega zbiranja podatkov. Potrebno bi bilo izbrati način izvajanja benchmarkinga oziroma sprejeti odločitve o tem:

- ali bi se benchmarking izvajal v okviru državnih institucij, ki so za izvajanje gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo odgovorne
- ali bi bilo sodelovanje za vse izvajalce obvezno
- ali bi bili rezultati analiz javno objavljeni in bi na tak način uporabnike seznanili z delovanjem posameznega izvajalca.

V nadaljevanju bi bilo potrebno vzpostaviti sistem kazalcev in zagotoviti stalno spremljanje delovanja izvajalcev gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo.

Oskrba s pitno vodo pa ni edino področje uporabe benchmarkinga. Benchmarking omogoča izvajanje načel vodne direktive, tako je njegova uporaba koristna tudi za druga, z direktivo povezana področja, kot je npr. področje odvajanja in čiščenja odpadne vode. Predvsem pa benchmarking zagotavlja, da

ne prihaja le do višanja cen, ampak je poskrbljeno tudi za nižje stroške in za višjo kakovost izvajanja storitev.

## VIRI

Delo. (2008). Prvi predlogi za višje zneske na položnicah na okoljskem ministrstvu, 27.10.2008.

Direktiva 2000/60/ES, 23.10.2000 (Vodna direktiva).

Kennzahlen für die Wasserversorgung: Feld-Test des Kennzahlensystems der IWA (International Water Association), Nationales Teilprojekt Deutschland. 2004. Zaključno poročilo. Mülheim an der Ruhr, IWW Rheinisch-Westfälisches Institut für Wasserforschung gGmbH: 54 str.

Osnutek uredbe o podrobnejši vsebini in načinu priprave načrta upravljanja voda

Petelin, Špela (2008). Uporaba metode benchmarking na področju komunalnih dejavnosti, diplomska naloga, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Pregled in analiza stanja na področju oskrbe s pitno vodo, 1. delovno poročilo v okviru projektne naloge Izdelava metodologije za oblikovanje in spremljanje cen komunalnih storitev, IREET Inštitut za raziskave v energetiki, ekologiji in tehnologiji, d.o.o., Ljubljana, april 2008.

Theuretzbacher-Fritz, Heimo., Tehniška univerza Gradec, Schielein, Jörg, Rödl & Partner, Splošno poročilo, Benchmarking na področju oskrbe s pitno vodo v Sloveniji – pilotni projekt 2007/2008, »Razvoj finančnih instrumentov za upravljanje voda na podlagi Okvirne vodne direktive 2000/06/ES«, Ljubljana, maj 2008