



Dunajska cesta 47, 1000 Ljubljana

T: 01 478 74 00

F: 01 478 74 25

E: gp.mop@gov.si

www.mop.gov.si

ZMOS, Mestne občine v CTN

Številka: 544-13/2017/171

Datum: 10.3.2020

ZADEVA: Metodološke predpostavke za pripravo in pregled finančnih in ekonomskih analiz za operacije na PO MOP v finančni perspektivi 2014–2020

Spoštovani,

seznanjamo vas, da je posredniški organ Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju: PO MOP) na podlagi zahtev in ugotovitev revizijskega organa Urada za nadzor proračuna RS (v nadaljevanju: UNP), podanih v okviru revizij operacij s področja okolja (predvsem v januarju 2020 prejeta končna poročila UNP), usmeritev Službe vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko kot organa upravljanja (v nadaljevanju: organ upravljanja) ter predpostavk, ki jih pri preverjanju investicijske dokumentacije uporablja PO MOP dne 13.1.2020 pripravil predlog celovitega seznama metodoloških predpostavk za pripravo in pregled finančnih in ekonomskih analiz operacij, ki so predmet dejavnosti PO MOP.

Dne 29.1.2020 je organ upravljanja posredoval odziv, da se s predmetnimi metodološkimi predpostavkami strinja, tako da le-te služijo kot obvezna osnova za nadaljne ekonomske preglede vlog na PO MOP v finančni perspektivi 2014–2020. Predstavljamo jih v nadaljevanju tega dopisa.

SEZNAM METODOLOŠKIH PREDPOSTAVK ZA PRIPRAVO IN PREGLED FINANČNE IN EKONOMSKE ANALIZE:

1. PREDPOSTAVKE ZA PRIPRAVO FINANČNIH IN EKONOMSKIH ANALIZ, KOT JIH JE DOLOČILA SLUŽBA VLADE RS ZA RAZVOJ IN EVROPSKO KOHEZIJSKO POLITIKO

1.1 Metodološko izhodišče za pripravo finančne in ekonomske analize

Veljavno metodološko izhodišče za pripravo finančne in ekonomske analize je priročnik Evropske komisije *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Economic Appraisal Tool for Cohesion Policy 2014–2020* (v nadaljevanju: CBA Guide)¹ z vsemi navedenimi referencami, in sicer ne glede na vrednost operacije (ne samo za velike projekte, tj. za operacije z upravičenimi stroški v višini 50 milijonov EUR oz. 75 milijonov EUR). Pravna podlaga izhodiščem so Uredbe EU in EK: Uredba (EU) št. 1303/2013, Delegirana uredba Komisije (EU) št. 480/2014, Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1011/2014, Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/207, Uredba (EU) št. 1299/2013, Uredba Komisije (ES) št. 108/2006.

1.2 Referenčno obdobje v finančni in ekonomski analizi operacij CTN

Za operacije CTN (celostne trajnostne naložbe) se upošteva referenčno obdobje v času 10 do 15 let. Po usmeritvah EK (povzetih v CBA Guide, str. 42, tabela 2.1: European Commission's reference periods by sector) se operacije CTN tako umesti med projekte v »drugih sektorjih« (ang. *other sectors*).

1.3 Uporaba inkrementalnega pristopa v primeru operacij CTN

V finančni in ekonomski analizi operacij CTN se načelo konsolidirane finančne analize praviloma upošteva z obravnavanjem konsolidirane bilance upravičenca in izvajalca dejavnosti na degradiranem območju, ki je predmet operacije (tj. v kolikor je izvajalec dejavnosti v lasti ali upravljanju upravičenca).

2. PREDPOSTAVKE NA PODLAGI ZAHTEV IN UGOTOVITEV PRI REVIZIJAH OPERACIJ, KI JIH JE IZVEDEL URAD RS ZA NADZOR PRORAČUNA

2.1 Upoštevanje določil Slovenskih računovodskih standardov (2016) (Uradni list RS, št. 95/15, 74/16 – popr., 23/17, 57/18 in 81/18), razen kadar specialni predpisi določajo drugače

a.) Izračun ponderirane življenjske dobe operacije

Ponderirana življenjska doba operacije (ali tehtana ekonomska življenjska doba sredstev; angl. *economic life of assets*) kot osnova za določitev obdobja projekcije denarnih tokov in izračun ostanka vrednosti se izračunava na način, kot ga določa Evropska investicijska banka v dokumentu *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EI*, str. 41–43.² Način izračuna je prikazan na strani 43 v tabeli 7.1: Calculation of average project physical life. Pri tem je ponder delež vrednosti posamezne vrste investicijskih izdatkov, ki se ga pomnoži z življenjsko dobo posameznega osnovnega sredstva in tako izračunane zneske sešteje. Rezultat je ponderirana življenjska doba operacije.

Tako izračunani ponderirani življenjski dobi se prišteje še čas implementacije (ponderirana življenjska doba se začne šteti s prvim letom po zaključku implementacije) in od nje odšteje število let referenčne dobe. Rezultat je število let, za katera se izračuna diskontirane neto prihodke. Ko se vsoto teh diskontiranih neto prihodkov (tj. ostanek vrednosti, diskontiran na

¹ Dokument je v celoti dostopen preko spletnega naslova https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf.

² Dokument je v celoti dostopen preko spletnega naslova https://www.eib.org/attachments/thematic/economic_appraisal_of_investment_projects_en.pdf.

zadnje leto referenčnega obdobja) diskontira še na prvo leto referenčnega obdobja, dobimo sedanjo vrednost ostanka vrednosti kot enega od ključnih vhodnih podatkov za izračune finančnih in ekonomskih kazalnikov operacije.

V izračunu ponderirane življenjske dobe se upošteva vrednosti vseh objektov, naprav in opreme, katerih nabavo operacija predvideva. V izračunu pa se praviloma upošteva tudi posredne stroške izgradnje osnovnih sredstev, kot sta denimo projektna dokumentacija in nadzor nad gradnjo. Življenjski dobi projektne dokumentacije in nadzora nad gradnjo sta 50 let.

b.) Izračun letnega zneska amortizacije

Uredba o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja (Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17 in 78/19) določa, da se stroški amortizacije izračunavajo po metodi časovnega amortiziranja, glede na stopnjo izkoriščenosti zmogljivosti infrastrukture javne službe in ob upoštevanju življenjske dobe, navedene v prilogi 1, ki je sestavni del omenjene uredbe.

Letno amortizacijo (ki ustreza potrebnemu letnemu znesku, zbranemu iz naslova omrežnine) se izračuna tako, da se vrednost posameznega investicijskega izdatka pomnoži z amortizacijsko stopnjo. Prav tako pa se z ustrezno amortizacijsko stopnjo pomnožita izdatek za projektno dokumentacijo in izdatek za nadzor nad gradnjo (relevantna amortizacijska stopnja je 2 % [0,02]). Seštevek tako izračunanih posameznih zneskov je letna amortizacija.

Izračunani letni znesek amortizacije, ki je enak v vseh letih referenčnega obdobja, se mora vsako leto v celoti pokriti iz cene storitev, ne glede na število uporabnikov novozgrajene infrastrukture. Na znesek zbrane amortizacije obseg (količina) prodanih storitev ne vpliva.

Ob izračunu letnega zneska amortizacije novozgrajene infrastrukture upravičenec korigira tudi letni znesek amortizacije že zgrajene infrastrukture, vsebovane v veljavni ceni. Delov obstoječe infrastrukture, ki jih bo nadomestila nova infrastruktura in še niso v celoti amortizirani, se v izračunu omrežnine obstoječe infrastrukture ne upošteva.

2.2 Uporaba inkrementalnega pristopa

Projekcije na prihodkovni in odhodkovni strani finančne in ekonomske analize morajo upoštevati inkrementalni pristop (CBA Guide, str. 26). V projekcijah je tako upoštevana zgolj razlika med denarnimi tokovi scenarija s projektom in izbranim izhodiščnim scenarijem (angl. *counterfactual scenario*). S tega vidika so denimo prihranki operacije glede na izhodiščni scenarij pravzaprav njeni inkrementalni prihodki in jih zato umestimo na prihodkovno stran finančne analize (CBA Guide, str. 47).

Praviloma je potrebno vedno obravnavati celoten sistem (vodovodni, kanalizacijski itd.), in sicer tako v izhodiščnem scenariju kot v scenariju s projektom. Sprememba sistema na enem mestu bo v enem delu sistema povzročila višje stroške, v drugem pa prihranke. Obravnava samo dela sistema v izhodiščnem scenariju in nato v scenariju s projektom je z vidika upoštevanja inkrementalnega pristopa torej napačna. Sistem namreč vedno deluje kot celota, zato tudi vsaka sprememba sistema vpliva na njegovo celoto.

2.3 Utemeljevanje predpostavk na prihodkovni strani finančne analize

V investicijsko dokumentacijo, vključno z Excelovimi dokumenti, se vključi metodologijo za izračun in tudi konkreten izračun cen, ki so osnova za prihodkovno stran finančnega dela analize stroškov in koristi. V primerih, ko so cene delno ali v celoti subvencionirane (kot v primerih operacij s področij oskrbe s pitno vodo ter odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode), se prihodke v finančni analizi ločeno prikaže tako z kot brez subvencije (v samih izračunih se upošteva prihodke z subvencijo). V teh primerih pa se

investicijski dokumentaciji priloži tudi potrjeno izjavo upravičenca (običajno občine), da cena storitve javne službe v nekem obdobju ne bo pokrivala celotne omrežnine (najemnine za infrastrukturo) in da bo za razliko upravičenec načrtoval subvencijo iz svojega proračuna.

2.4 Preverjanje predpostavk za določitev stroškov v finančni analizi

Praviloma vrste stroškov in njihovo višino določi upravičenec (oz. v njegovem imenu pripravljavec investicijske dokumentacije) ob sodelovanju tehničnih strokovnjakov in strokovnjakov iz javnega podjetja.

Stroški nadomestitve opreme so enaki nabavni vrednosti opreme in lahko nastopijo po vsakokratnem poteku življenjske dobe določene vrste opreme. Mnenje projektanta ali tehničnega strokovnjaka o višini in pogostosti zamenjave opreme se v tem primeru praviloma ne upošteva.

3. PREDPOSTAVKE ZA PRIPRAVO FINANČNIH IN EKONOMSKIH ANALIZ, KI JIH PRI NJIHOVEM PREVERJANJU UPORABLJA POSREDNIŠKI ORGAN MINISTRSTVO ZA OKOLJE IN PROSTOR

V nadaljevanju so navedene le predpostavke, ki niso bile naštetje že v okviru zgornjih poglavij, in tiste, za katere je PO MOP pri svojem delu ugotovil, da pri upravičencih in pripravljalcih investicijske dokumentacije najpogosteje naletijo na napačno razumevanje.

3.1 Analiza povpraševanja

Analizo povpraševanja je potrebno pripraviti na osnovi najnovejših, dostopnih in preverljivih podatkov (če podatki niso javno dostopni, morajo biti vključeni v investicijsko dokumentacijo). Podatke se dosledno prikaže za relevantno obdobje (npr. za preteklih 5 ali 10 let) in, če je to mogoče in smiselno, za posamezne skupine ciljnih uporabnikov. Metodologija, ki se jo uporabi za projekcije povpraševanja, mora biti vsebinsko utemeljena (po potrebi tudi s strokovnimi referencami) in prikazana v investicijski dokumentaciji, vključno z Excelovimi dokumenti (CBA Guide, str. 35–36).

3.2 Načelo konsolidirane finančne analize (bilance)

V kolikor lastnik in upravljavec infrastrukture nista ista pravna oseba, se upošteva načelo konsolidirane finančne analize ter iz finančne analize izloči denarne tokove med lastnikom in upravljavcem (CBA Guide, str. 41). Pogost primer takšnega denarnega toka je najemnina za javno infrastrukturo, ki jo izvajalcem za opravljanje javnih služb varstva okolja obračunava občina (v skladu z Uredbo o metodologiji za oblikovanje cen storitev obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja [Uradni list RS, št. 87/12, 109/12, 76/17 in 78/19], 3. člen). V takšnih primerih se sredstva za najemnino v finančni analizi prikaže kot prihodek (denimo v obliki omrežnine; gl. podtočko 2.1), ne pa tudi kot odhodek pri upravljavcu infrastrukture (denarni tok od upravljavca k lastniku infrastrukture ni razviden iz konsolidirane bilance).

3.3 Diskontiranje denarnih vrednosti v finančni in ekonomski analizi

Pri diskontiranju denarnih tokov in drugih vrednosti v analizah je potrebno upoštevati, da mora biti diskontni faktor prvega leta analize enak 1, diskontni faktor drugega leta pa (pri predpostavki 4-odstotne diskontne stopnje) enak 0,96. Excelova funkcija »NPV« namreč že za prvo leto izbranega obdobja upošteva diskontni faktor 0,96, zato lahko (tj. če se je ne ustrezno prilagodi) njena raba povzroči napačne rezultate (in njihov seštevek) diskontiranih vrednosti.

3.4 Stalne/tekoče cene

V finančni analizi se cene praviloma navaja po njihovih stalnih vrednostih (brez upoštevanja inflacije), uporabljeno diskontno stopnjo pa izrazi v realni vrednosti (torej 4 odstotki). Če se pa cene navaja po njihovi tekoči vrednosti (z upoštevanjem inflacije), mora inflacijo odražati tudi uporabljena diskontna stopnja, tj. mora biti izražena v nominalni vrednosti (CBA Guide, str. 42; formula za izračun nominalne diskontne stopnje je v op. št. 32 na isti strani). Morebitno spremembo relativnih cen (npr. zaradi pričakovanega zvišanja cen na gradbenem trgu) se upošteva z navajanjem cen po njihovih stalnih vrednostih in njihovo ustrezno prilagoditvijo (CBA Guide, str. 46).

3.5 Analiza možnosti

Poleg izhodiščne (izhodiščni scenarij) je potrebno prikazati **vsaj** dve možnosti (varianti), ki v celoti realizirata cilje projekta, namreč najmanj možnost s takojšnjo realizacijo (varianta 1) in možnost z realizacijo čez določeno obdobje, denimo 5 ali 10 let (varianta 2). V drugem primeru se lahko investicijske stroške tudi nekoliko poveča, denimo za 25 odstotkov (v primerih, ko upravičenci za primerjavo izberejo varianto z realizacijo čez 10 let, uporabijo tudi do 50-odstotno povečanje investicijskih stroškov), saj bodo obstoječi objekti in naprave, ki so predmet zamenjave z investicijo, še bolj degradirani, cene na gradbenem trgu še višje, implementacija pa zato praviloma dražja. Povečanje investicijskih stroškov se vsebinsko ustrezno utemelji.

Izhodiščni scenarij mora biti v primeru že obstoječe dejavnosti skladen z načelom *Business As Usual* ter upoštevati tudi stroške in prihodke, povezane z izvajanjem in vzdrževanjem storitve na ravni, ki je po kriteriju operativnosti še primerna, morda pa tudi stroške investicijskega vzdrževanja in novih investicij, do katerih bi prišlo v vsakem primeru (po načelu *do-minimum*; CBA Guide, str. 26). Na primer: investicijo se lahko izvede v naslednjih petih letih, nujno pa bo potrebno obnoviti (zamenjati) osnovna sredstva čez 10 let.

3.6 Vrednosti investicijskih izdatkov

Med investicijske izdatke se lahko umesti tudi stroške investicijske in projektne dokumentacije, ki so nastali pred začetkom referenčnega obdobja, pa čeprav niso upravičeni do sofinanciranja iz finančnih virov EU (CBA Guide, str. 45, tabela 2.3: Total investment costs. EUR thousands).

V skladu z inkrementalnim pristopom se investicijske izdatke obravnava znižane za morebitne preprečene kapitalske stroške v izhodiščnem scenariju. Preprečeni investicijski izdatki imajo za osnovo predpostavko, da trenutna situacija ni več vzdržna, zato je potrebno v vsakem primeru izvesti ukrep, s katerim bo zagotovljena zanesljiva oskrba s še zadovoljivo storitvijo (ravnjo storitve). To je predpostavka z upoštevanjem izhodiščnega scenarija po načelu *do-minimum* (gl. točko 3.5). Na primer: v energetske sektorju bo potrebna nova transformatorska podpostaja, ki bo zadovoljila povečane potrebe, dokler novi vod še ne bo zgrajen. V tem primeru bi bilo potrebno nabavo nove transformatorske podpostaje (kot strošek) vključiti v izhodiščni scenarij.

Višine investicijskih vrednosti (standardiziranih vrednosti kot npr. cevi v m1, čistilnih naprav s poznano kapaciteto, črpališč, vodohranov itd.), uporabljene v izračunih, bo PO MOP preverjal z vrednostmi iz Smernic za podporo projektom vodooskrbe in odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode, ki jih je izdalo Ministrstvo za okolje in zdravje dežele Bavarske:

- *Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben* (RZWas 2013)³ in
- *Richtlinien für Zuwendungen zu wasserwirtschaftlichen Vorhaben* (RZWas 2018).⁴

³ Dokument je v celoti dostopen preko spletnega naslova <https://www.verkuendung-bayern.de/amtsblatt/dokument/allmbl-2013-8-277/>.

⁴ Dokument je v celoti dostopen preko spletnega naslova https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_7538_U_589/.

3.7 Obratovalni stroški

Med obratovalne stroške je potrebno vključiti vse stroške, ki so potrebni za obratovanje in vzdrževanje nove ali nadgrajene storitve v skladu z ustreznimi standardi kakovosti (CBA Guide, str. 45). Obratovalne stroške se utemelji s preteklimi stroški teh storitev, ki so zagotavljali spoštovanje ustreznih standardov kakovosti. Če pa ti standardi niso bili doseženi, morajo biti stroške obratovanja predvideni v višini, ki bo zagotavljala zanesljivost in kakovost obratovanja (prav tam; gl. tudi op. št. 42 na isti strani).

Obratovalne stroške se loči na fiksne in variabilne ter se jih ustrezno prikaže tudi v investicijski dokumentaciji, vključno z Excelovimi dokumenti (CBA Guide, str. 45). To je pomembno predvsem z vidika natančnosti ocene, kolikšen vpliv imajo na rezultate finančne analize spremembe na prihodkovni strani (tj. v analizi občutljivosti) in natančnejšega prilagajanja višine obratovalnih stroškov v posameznih letih analize. Pri tem se fiksne stroške prikaže tudi kot delež stroškov gradnje in opreme, variabilne stroške pa kot stroške na enoto outputa (CBA Guide, str. 53).

Pri preverjanju višine obratovalnih stroškov odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode bo PO MOP uporabil publikacijo *Zustand, Kosten und Investitionsbedarf der schweizerischen Abwasserentsorgung in Monitoring ökonomischer Indikatoren in der Siedlungswasserwirtschaft Abwasser und Wasserversorgung*.⁵

3.8 Stroški nadomestitve opreme

Stroški nadomestitve opreme ne smejo biti predvideni ob samem koncu (tj. v zadnjem letu) referenčnega obdobja (CBA Guide, str. 44). V takšnih primerih tudi PO MOP zahteva uporabo druge od možnosti, predstavljenih v relevantnem poglavju CBA Guide (prav tam), torej prestavitve stroška nadomestitve opreme v čas po izteku referenčnega obdobja in ustrezno zvišanje stroškov rednega vzdrževanja v referenčnem obdobju. Metodologijo za izračun stroškov nadomestitve opreme (gl. podtočko 2.4) in tudi konkreten izračun se vključi v investicijsko dokumentacijo, vključno z Excelovimi dokumenti.

3.9 Ostanek vrednosti operacij, ki ne generirajo neto prihodkov

V primeru operacij, ki ne generirajo neto prihodkov, se ostanek vrednosti izračuna na podlagi neodpisane računovodske vrednosti osnovnih sredstev (CBA Guide, str. 45; gl. tudi op. št. 39 na isti strani). V kolikor pa gre za osnovna sredstva, ki jih po zaključku referenčnega obdobja ni mogoče prodati oz. likvidirati (npr. naravna in kulturna dediščina), pa se upošteva, da je ostanek vrednosti enak 0. Vseeno pa se tudi v takšnih primerih neprodajljivost (nezmožnost prodaje) utemelji z ustreznimi podlagami.

3.10 Izračun kazalnikov finančne donosnosti

V relevantnih primerih se mora izračunati tudi donosnost sredstev, ki jih za izvedbo operacije prispeva upravičenec (tj. vložka upravičenca) – donosnost lastnega kapitala. V izračunu se neto prihodke investicije primerja z viri, ki jih bo zagotovil upravičenec, torej s stroški investicije, zmanjšanimi za sredstva evropskih skladov in države oz. regije – pomoči (CBA Guide, str. 50).

3.11 Izračun finančne vrzeli

⁵ Dokument je v celoti dostopen preko spletnega naslova http://www.nfp61.ch/SiteCollectionDocuments/nfp61_thematische_synthese_3_d.pdf.

V izračunu primanjkljaja v financiranju (»finančna vrzel«) se stroške nadomestitve opreme šteje med operativne stroške (CBA Guide, str. 44, op. št. 36).

3.12 Inputi za ekonomsko analizo

V primeru glavnih stroškovnih postavk, kot so zemljišča, gradnja, stroji, oprema itd., se uporabi (odvisno od naših hipotez glede tržnih pogojev) *ad hoc* predpostavke glede njihove ekonomske cene, ki bodo odražala njihove dolgoročne mejne stroške (CBA Guide, str. 57).

Če je med osnovnimi sredstvi zemljišče v javni lasti (ali pa zemljišče, ki je oz. bo kupljeno z javnimi sredstvi), obstojijo pa alternativne možnosti njegove rabe, se ga mora vrednotiti po njegovih oportunitetnih stroških in ne po njegovih zgodovinski ali uradni računovodski vrednosti. To se mora storiti tudi v primerih, ko je zemljišče že v javni lasti. Če njegova tržna cena odraža tudi dejavnike, kot so uporabnost, povpraševanje ali redkost zemljišč, se jih lahko obravnava tudi kot denarni odraz ekonomske vrednosti zemljišča. V primeru, da ima cenilec (tj. upravičenec oz. v njegovem imenu pripravljavec investicijske dokumentacije) vedenje o cenah najema, prodaje ali razlastitve, ki so nižje ali višje od tržnih cen, pa se mora pripraviti specifične predpostavke, ki bodo izmerile razkorak med oportunitetnimi stroški zemljišča in njegovo popačeno tržno ceno (CBA Guide, str. 57, op. št. 55).

3.13 Ekonomske koristi

Vrednost ekonomskih koristi v primeru vseh operacij v okviru prednostne osi 6: Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti se lahko postavi pri 3.341 EUR/ha, kot to določa priročnik Evropske komisije *The Economic Benefits of the Environment Natura 2000 Network* (str. 19, tabela 2: Estimated benefits at EU27 based on up-scaling of GDP adjusted site based estimates).⁶

S spoštovanjem,

Metodološke predpostavke pripravila:

Dušan Vojnovič, sekretar

Rok Kogej, svetovalec

Vesna Ugrinovski
vodja posredniškega organa MOP



Poslano:

- naslovníkom po elektronski pošti.

⁶ Dokument je v celoti dostopen preko spletnega naslova <https://www.verkuendung-bayern.de/amtsblatt/dokument/allmbl-2013-8-277/>.

