

UPRAVLJANJE VODOOPSKRBOM

Kozina G.¹, Kezele V.¹, Martinčević I.¹
¹Veleučilište u Varaždinu, Varaždin, Hrvatska

Sažetak: Hrvatska je svakim danom sve bliže ulasku u EU te se hrvatski zakoni intenzivno usklađuju s Direktivama Unije. Jedno od tih područja usklađenja je i javni sektor gdje svaka država nastoji dobiti maksimalnu učinkovitost u alokaciji javnih resursa. Jedno od tih resursa je i voda. Hrvatska je zemlja bogata vodom i kao takva dužna je učinkovito raspolagati svojim dobrom. Rad daje uvid u organizaciju i modele upravljanja vodom kao osnovnom životnom supstancom. Isto tako rad istražuje financiranje vodoopskrbe te navodi koje sastavnice određuju cijenu vode koju plaća krajnji potrošač.

Ključne riječi: opskrba vodom, upravljanje vodom, vodni resursi, održivi razvoj, cijena vode, učinkovitost

Abstract: Croatia is getting closer every day to join European union. Due the negotiation process Croatian legal regulations must be harmonized with the EU Directives. One of the activities to be harmonized is also a Public Sector where every Government tends to allocate its public recourses to get a maximum efficiency. One of these resources is water. Croatia is a water wealthy country and is responsible for the efficient use of its good. This paper analyzes organization and water management models because the water is a basic of all life. Also the paper analyzes water financing and states which components define the price that consumer pay for the service.

Key words: water supply, water management, water resources, sustainable development, water price, efficiency

1. UVOD

Voda je nezamjenjiv uvjet života. Svi oblici života i sve ljudske aktivnosti vezane su za vodu. Voda je resurs kojeg u prirodi nalazimo u ograničenim količinama. U prirodi je neravnomjerno raspoređena. Neka područja na zemlji bogata su vodom, a na drugima je gotovo nema. Gospodarski razvoj i ubrzana urbanizacija dovode do sve većih potreba za vodom, posebno pitkom vodom. S druge strane, urbanizacija i industrijalizacija sve više utječu na zagađenje svih vrsta vodnih resursa. Voda može postati ograničavajući čimbenik razvoja te prijetnja ljudskom zdravlju kao i održivosti prirodnih ekosustava. Stoga je za svaku zemlju važno da osmisli politiku i strategiju upravljanja ovim resursom, posebno pitkom

vodom. Svjedoci smo da cijena pitke vode, kako u svijetu, tako i kod nas, sve više raste. Tako je na primjer samo u 2006. godini u gradu Varaždinu porasla čak dva puta.

Što utječe, odnosno koji su to čimbenici koji utječu na cijenu vode, kako je organizirano i riješeno pitanje upravljanja i financiranja vodoopskrbom kod nas, a kako u drugim zemljama. Sva ta pitanja razlog su pisanja ovog rada.

2. UPRAVLJANJE VODOOPSKRBOM

2.1. Zakonska regulativa

Voda je najvrijedniji resurs kojim jedna zemlja može raspolagati. Da bi država očuvala takav resurs mora upravljanje vodom staviti pod poseban nadzor i kontrolu države.

Tako su i zemlje Europske unije potpisnice konvencije o prihvaćanju Direktiva EU o vodama. Vrlo značajan dokument koji uređuje politiku upravljanja vodom je „Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EZ“ koja zahtjeva postizanje dobrog stanja voda, površinskih i podzemnih, ispunjenje zahtijevanih standarda do 2015. godine kao i nadzor stanja svih voda i zaštićenih područja. Svrha ove direktive je uvođenje trajnog i transparentnog procesa planiranja koji se provodi u planskim šestogodišnjim ciklusima uz obvezu izvještavanja Europske komisije o rezultatima provedbe. Osim ove direktive postoje i brojne druge koje se tiču zaštite prirode i okoliša.

Područje pitke vode regulirano je „Direktivom 75/440/EZ o zahvaćanju površinske vode za piće“ koja definira pravila za praćenje kakvoće i kategorizacije površinskih voda koje se odnose na ljudsku potrošnju. Ta ista Direktiva utvrđuje odgovarajuće metode pročišćavanja tih voda koje direktno utječu na ljudsko zdravlje.

„Direktiva 98/83/EZ o vodi za piće“ pak propisuje granične i poželjne standarde kakvoće kao i nadzor pitke vode koja je stavljena u potrošnju

Hrvatska kao kandidat ulaska u Europsku uniju mora uskladiti svoje upravljanje s Direktivama EU.

2.2. Organizacija i modeli upravljanja vodama

Europska unija nameće visoke standarde u pogledu upravljanja vodama kako u zemljama EU tako i u zemljama koje su na putu da to postanu. Posljednjih nekoliko godina mijenja se način organiziranja,

upravljanja i financiranja djelatnosti vodoopskrbe. U većini zemalja svijeta poduzeća koja su se bavila opskrbom bila su u državnom vlasništvu. Danas je sve više prisutan trend privatizacije vodoopskrbe gdje država postaje regulator, a ne i pružatelj vodoopskrbe.

U svijetu se primjenjuju različiti modeli organizacije upravljanja vodoopskrbom, a najviše su u primjeni mješoviti modeli. Sam model upravljanja vodom ovisi o koncepciji koju pojedine države preferiraju odnosno njihovom pristupu pitkoj vodi.

Danas su u svijetu poznate dvije koncepcije upravljanja vodoopskrbom. Jedna vodu percipira kao „globalnu robu“, a druga kao „ljudsko pravo“. U osnovi prva zagovara model privatizacije u vodnom sektoru, a druga model monopola javnog sektora u pružanju vodnih usluga. Model privatizacije zagovara načelo punog povrata troškova i to troškova razvoja, pogona i upravljanja. Ovaj koncept pogodan je za multinacionalne kompanije koje posluju u vodnom sektoru i međunarodne financijske krugove poput Svjetske banke, MMF-a i druge. Gledišta su da ovim modelom mogu osigurati brži razvoj te ekonomsku učinkovitost upravljanja vodnom infrastrukturom.

U svjetskoj praksi razlikuju se slijedeće varijante ovog modela:

- "Upravljanje bez prava ulaganja (en affermage)- jedinica lokalne samouprave koja je vlasnik, sama ulaže u razvoj sustava. Koncesionar (privatni poduzetnik) upravlja pogonom, snosi troškove održavanja iz cijene komunalne usluge i plaća koncesijsku naknadu. Ove koncesije traju od 5 do 20 godina.
- Upravljanje s pravom ulaganja (en concession)- predstavlja privatizaciju upravljanja i/ili infrastrukture za koncesijsko razdoblje, s pravom ulaganja. U ovom slučaju koncesionar ulaže u razvoj infrastrukture koja je u vlasništvu jedinica lokalne samouprave ili njegovom vlasništvu koje će istekom koncesije transferirati jedinicama lokalne samouprave. Nadoknađuje se izravno od grada/općine ili izravno od potrošača i ne plaća koncesijsku naknadu. Obično su ove koncesije na rok od 30 godina, a negdje i dulje.
- Privatizacija otkupom komunalnog društva-privatnik kupuje dionice u postojećem komunalnom društvu za vodovod i/ili kanalizaciju koje je u pravilu i vlasnik infrastrukture ili to nije, ali ima pravnim aktom priznato pravo za zahvaćanje vode (koncesije na resurs) i javnim aktom priznato pravo na obavljanje djelatnosti vodoopskrbe i/ili odvodnje i pročišćavanja; privatnik je u istom pravnom položaju kao i vlasnik prije njega."¹

Ovakav koncept u praksi nailazi na negativne posljedice jer voda postaje skupa, a samim time i manje dostupna većini korisnika. Isto tako dolazi do eksploatacije vode preko granica obnovljivosti pa se postavlja pitanje kontrole. Pitanje koje se najviše postavlja kod

privatizacije je pitanje cijene usluga koju diktira koncesionar. Multinacionalne kompanije stječu koncesijom monopol i mogu diktirati cijene vodoopskrbe. Privatizacijom je došlo do porasta cijena na više od 3 eura po prostornom metru utrošene vode. Najviše udjela u privatizaciji vodovoda imaju multinacionalne kompanije SUEC, Vivendi i Thames Water, a blizu su i SAUR, United Utilities i Bechtel.

Isto tako Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD) te Europska agencija za rekonstrukciju (EAR) dijelom sredstava financiraju privatizaciju vodovoda. Isto tako multinacionalne kompanije kao najjače kompanije na tržištu najviše investiraju u privatizaciju vodovoda tranzicijskih zemalja.

Jedan od primjera u svijetu je Bolivija gdje je koncesionar preuzeo vodovode, ali i pravo na sva izvorišta. Dobivši to pravo (pravo mu je dala vlada na poticaj EBRD-a), počeo je zatvarati vodu onima koji nisu platili utvrđenu cijenu. Cijena vode drastično je porasla. Sve to dovelo je do izbijanja socijalnih nereda i borbe za vodu kao prava na život. Vlada Bolivije donijela je tada odluku o poništenju koncesije, a koncesionar je Vladu tužio zbog nadoknade štete. Isto se dogodilo na Filipinima, Kanadi, zemlje JAR-a i u svim su zemljama ekonomske i političke posljedice bile velike, premda se u svijetu može naći i pozitivnih primjera.

Jasno je da ovaj koncept otvara brojna etička pitanja poput: Da li će privatizacijom cijena vodoopskrbe porasti i koliko? Da li će to uzrokovati nestašicu vode? Da li će samo bogatima voda biti dostupna? Hoće li se vodni resursi pretjerano eksploatirati? Osnovna karakteristika je da nema socijalnu notu u kojoj je voda prirodno bogatstvo dostupno svima, nego više materijalističko-imperijalistički stav pojedinca (multinacionalne kompanije) kojem je na prvom mjestu profit. Pitanje etičnosti i dalje ostaje otvoreno.

Drugi model upravljanja je model javnog sektora. Ovakav model uglavnom je slučaj kod tradicionalnih društava, tranzicijskih zemalja, zemalja trećeg svijeta, ali ga nalazimo i kod razvijenih zemalja Europske unije. Osnovna postavka je da voda mora biti dostupna svima te je upravljanje vodom u rukama javnog sektora. Na vodi kao općem ljudskom pravu nema nitko pravo zarađivati i zato pitku vodu treba izuzeti iz tržišne utakmice. Jedini način da voda bude dostupna svima je njena niska cijena što dugoročno nije održivo. Stoga ovaj koncept ima određene negativne posljedice kao npr: podcijenjenu pseudosocijalnu tarifnu politiku koja često ne pokriva ni amortizacijske troškove sustava. Zbog niske cijene upravljanje vodoopskrbom dugoročno nije održivo pa se u pravilu poseže za državnim financiranjem radi održavanja sustava vodoopskrbe. U oba koncepta uloga države mora biti velika jer voda je nacionalno bogatstvo i svaki stanovnik ima pravo na nju. Stoga svaka država mora ovo područje regulirati posebnim propisima i vršiti nadzor nad njihovom provedbom .

3. FINANCIRANJE VODOOPSKRBE

Postoje različiti načini financiranja vodoopskrbe koji prije svega ovise o modelu upravljanja. U osnovi u svim

¹ Hrvatske vode: Strategija upravljanja vodama, nacrt 2007., str.132

zemljama se financiranje vodoopskrbe svodi na dva osnovna izvora:

- cijenu vode po prostornom metru (ili druga jedinica),
- fiskalni izvori (državni ili lokalni proračuni).

Cijena vode je: "Svaki novčani izdatak koji opterećuje prostorni metar (ili drugu jedinicu) vode koja se isporučuje krajnjim korisnicima, a koji je u izravnoj ili neizravnoj vezi sa zaštitom njezine kvalitete i kvantitete te s izgradnjom i upravljanjem vodne infrastrukture koja omogućuje njeno iskorištavanje i/ili ispuštanje sukladno ekološki prihvatljivom standardu."²

Cijenu vode treba analizirati kroz ekonomski aspekt i socijalni.

Ekonomska cijena vode je tržišna cijena. Takva cijena u pravilu pokriva fiksne troškove i profit koji ostvari pružatelj usluge.

U praksi bi takva cijena vode trebala pokriti stvarne troškove održavanja sustava vodoopskrbe, energije, poslovnih izdataka, ljudstva, amortizacija dugotrajne imovine, troškova izgradnje sustava i osigurati profit.

Cijenu plaća korisnik odnosno krajnji potrošač. No, zbog visokih troškova razvoja vodne infrastrukture kao i visokih standarda koje nameću EU direktive o vodama ekonomska cijena vode je u pravilu vrlo visoka što je razlog zbog kojeg gotovo sve države svijeta interveniraju u sustav financiranja vodoopskrbe te u njega uključuju proračunska sredstva. Načini na koje se pojedine države uključuju u financiranje vodoopskrbe razlikuju se od zemlje do zemlje, pa se u osnovi svode na:

- subvencije kojima se iz proračunskih sredstava socijalno ugroženim slojevima stanovništva plaća dio ekonomske cijene vode,
- izravno financiranje sustava vodoopskrbe iz proračuna (obično za razvoj i izgradnju vodne infrastrukture).

3.1. Vodoopskrba u Hrvatskoj

Hrvatska je 2003. godine donijela Strategiju razvitka pod nazivom „Hrvatska u 21. stoljeću“ (Narodne novine, 108/03) koja polazi od koncepcije održivog razvoja a temelji se na načelima racionalnog upravljanja prirodnim resursima, racionalno upravljanje prirodnim resursima, očuvanje ekoloških sustava na kojima počiva ukupna kvaliteta života sadašnjih i budućih generacija, otklanjanje nejednakosti koje ugrožavaju socijalnu koheziju, pravdu i sigurnost, ostvarenje predviđenog gospodarskog rasta te osiguranje integracije u globalno društvo.

Organizacija upravljanja vodoopskrbom u Hrvatskoj uređena je Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Osnovno načelo Zakona je da se komunalna djelatnost obavlja kao javna služba.

Karakteristika hrvatskog komunalnog sektora je rascjepkanost što se vidi po broju komunalnih društava koja posluju na području države. Tako u sustavu javne vodoopskrbe posluje 98 komunalnih društava i 89 društava u odvodnji i pročišćavanju otpadnih voda, a velik broj njih obavlja obje djelatnosti. Djelatnost obavljaju na 127 uslužnih područja te pokrivaju 550

gradova i općina. Dio komunalnih društava, njih 16 obavlja čak šest i više komunalnih djelatnosti, kao što su sakupljanje i odvoz kućnog otpada, održavanje čistoće i druge usluge. 36% društava obavlja samo jednu djelatnost. Dio komunalnih društava obavlja i komercijalne djelatnosti i kontinuirano se bavi graditeljstvom, najčešće za vlastite potrebe. Rascjepkanost komunalnog sektora uz bavljenje različitim djelatnostima znatno utječe na njegovu učinkovitost.

3.2. Sastavnice cijene vode

Prostorni metar vode u Hrvatskoj opterećen je s najmanje 5, a najviše 9 vrsta izdataka.

Pa se tako *cijena komunalne usluge* utvrđuje prema prostornom metru vode (m³). Plaća ju korisnik usluge odnosno krajnji potrošač i obvezno je davanje. Sredstva prikupljena od cijene vode prihod su komunalnog društva koje pruža uslugu vodoopskrbe na određenom području. Ovim prihodom komunalno društvo pokriva troškove upravljanja, troškove održavanja sustava i sve ostale troškove nastale u svezi s proizvodnjom i distribucijom vode, od izvorišta do potrošača. Cijenu usluge utvrđuje komunalno poduzeće, a suglasnost daju gradska/općinska tijela.

Iznos za (odražavanje) i financiranje gradnje reguliran je Zakonom o komunalnom gospodarstvu i prihod je jedinice lokalne samouprave. Karakter davanja je fakultativan što znači da su ga neki gradovi/općine uveli, a neki ne.

Vrsta prihoda je javno davanje. Ubire se i troši na području jedinice lokalne samouprave, odnosno prihod je proračuna jedinice lokalne samouprave. Namjena ovog iznosa je razvoj vodne infrastrukture. Ova sastavnica izražava vrijednost razvoja vodne infrastrukture koju grad/općina ima bez pomoći državnih ili drugih davanja. To je iznos koji grad/općina planira investirati u razvoj u skladu sa svojim Programima razvoja vodne infrastrukture koje donosi Gradsko Vijeće. Program se u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu donosi na rok od četiri godine. Program mora sadržavati vrste radova i izvore iz kojih će se financirati. Na ovu naknadu ne naplaćuje se PDV, jer je prihod lokalnog proračuna.

Naknada za zaštitu izvorišta regulirana je Zakonom o vodama i prihod je jedinice lokalne samouprave. Karakter davanja je fakultativan. Ova naknada je javno davanje i plaćaju je svi gradovi i općine koji se opskrbljuju s istog izvorišta, a troši se u svrhu zaštite izvorišta.

Naknada za zaštitu voda regulirana je Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva i prihod je Hrvatskih voda. Visinu naknade određuje Vlada RH i ona iznosi 0.90 kn/m³. Gradovi i općine koji imaju biološki uređaj za pročišćavanje otpadne vode mogu uz odobrenje Hrvatskih voda zatražiti smanjenje iznosa za ovu naknadu. Kao na primjer u gradu Varaždinu gdje je naknada smanjena za 30%.

Karakter davanja je obavezan, javno je davanje koje se ubire na području Republike Hrvatske. Sredstva od naknade za zaštitu voda nepovratno se dodjeljuju u skladu s programima razvoja općina i gradova isporučiteljima komunalnih usluga opskrbe pitkom

² Ibid; str.5

vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda radi sufinanciranja ili financiranja vodnih građevina za korištenje odnosno zaštitu voda.

Naknadu obračunavaju i naplaćuju komunalna poduzeća te naplaćene iznose doznajuju Hrvatskim vodama.

Naknada za korištenje voda regulirana je Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva i prihod je Hrvatskih voda. Karakter davanja je obvezan, a vrsta prihoda je javno davanje. Ubire se na području Republike Hrvatske, a prikuplja ga komunalno poduzeće i uplaćuje na račun Hrvatskih voda. Namjena naknade je izraziti vrijednost osiguranja kvantitete vodnih resursa i vrijednost razvoja vodne infrastrukture. Visinu naknade utvrđuje Vlada Republike Hrvatske i ona iznosi 0.80 kn/m³.

Porez na dodanu vrijednost na cijene reguliran je Zakonom o porezu na dodanu vrijednost i prihod je Državnog proračuna. PDV je obvezno javno davanje, čija je namjena raznolika. Ubire se na području Republike Hrvatske, a troši na raznim razinama. Plaća se samo na cijenu komunalne usluge, dok se na iznose za razvoj vodoopskrbne infrastrukture ne obračunava što je i logično jer su ti izvori zapravo parafiskalni naknade odnosno proračunski prihodi.

Koncesijska naknada za zahvaćanje vode regulirana je Zakonom o vodama i prihod je Državnog proračuna. Koncesijska naknada obvezno je javno davanje. Ubire se na području Republike Hrvatske, a troši se za različite namjene, odnosno 30% ove naknade država uplaćuje u proračune općina gdje se nalaze izvorišta.

Koncesijska naknada za zahvaćanje vode sastavnica je vode koju komunalni isporučitelj prealjuje na krajnjeg korisnika putem cijena komunalne usluge vodoopskrbe.

Osim navedenih sastavnica cijene vode u većini gradova vodoopskrba se financira još i iz fiskalnih prihoda (lokalni proračun) jedinica lokalne samouprave. To je zato jer su cijene vode u Hrvatskoj neekonomske. Lokalna politika u cilju zaštite standarda svojih građana ne odobrava ekonomske cijene već iz lokalnog proračuna sufinancira vodoopskrbu kako bi ista mogla funkcionirati barem na granici održivosti. No ipak se u većini gradova situacija polako mijenja.

Isporučitelj usluge ne donosi samostalno cijenu usluge nego mora dobiti suglasnost gradskih/općinskih tijela na području gdje se usluga isporučuje.

Isporučitelj usluge može naplatiti komunalnu uslugu samo ako ju stvarno isporučuje korisniku. Cijena se plaća isporučitelju usluge, a obveznik plaćanja je vlasnik ili korisnik objekta priključenog na vodoopskrbni sustav.

4. ZAKLJUČAK

Vodoopskrba predstavlja javni interes i kao takva mora biti regulirana posebnim propisima i zakonima. U praksi postoje dva modela upravljanja vodoopskrbom od kojih je jedan model privatizacije, a drugi model monopola javnog sektora. Model privatizacije je model punog povrata troška dakle zagovara ekonomsku cijenu vode dok model monopola javnog sektora izuzima vodu iz tržišne utakmice i cijena nije ekonomska već se financiranje u većoj mjeri svodi na prihode lokalnog ili državnog proračuna.

U većini razvijenih zemalja cijena vode je ekonomska dok se u Hrvatskoj vodoopskrba financira iz fiskalnih i parafiskalnih izvora.

Kako bi siromašniji potrošači premostili jaz između ekonomske i socijalne cijene u svijetu ima primjera gdje su zemlje razvile programe koji uključuju subvencije putem kojih se provode socijalna politika. Hrvatska mora prije ulaska u EU uskladiti svoje propise s Direktivama. To će usklađenje iziskivati velika financijska sredstva koja se moraju uložiti u poboljšanje sustava vodoopskrbe pa je za očekivati postepeni prijelaz ka ekonomskoj cijeni vode.

5. LITERATURA

- [1] Hrvatske vode, (2007); Nacrt „Strategija upravljanja vodama“, Zagreb (2007).
- [2] Kezele V. (2007), Diplomski rad „Financiranje sustava vodoopskrbe“
- [3] OECD, (2003), Social issues in the Provision and Pricing of Water Services, *OECD publishing*
- [4] OECD, (2003), Improving Water Management-Recent OECD experience, *OECD publishing*
- [5] Zakon o vodama (Narodne novine br. 107/95, 150/05.)
- [6] Zakon o financiranju vodnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj, (Narodne novine br. 107/95, 19/96, 88/98)
- [7] Zakon o komunalnom gospodarstvu (pročišćeni tekst, Narodne novine broj 26/03)
- [8] Službeni vjesnik Grada Varaždina (broj 6/05)