

# Regulacija cijena u vodoopskrbnoj djelatnosti u Republici Hrvatskoj

Nikola Popović\*

UDK 338.532.42  
628

Izvorni znanstveni rad (original scientific paper)

Primljeno 13. 5. 2008.

Prihvaćeno 15. 9. 2008.

Hrvatska je donijela Strategiju upravljanja vodama kako bi svoju politiku u vodoopskrbnoj djelatnosti prilagodila relevantnoj europskoj regulaciji. U radu se obrađuju različiti modeli osiguranja konkurencije i određivanja cijena u sektoru vodoopskrbe. Hrvatska je usvojila politiku zadržavanja vodoopskrbne infrastrukture u vlasništvu lokalnih samoupravnih jedinica i reduciranje broja kompanija koje djeluju u vodoopskrbi. U Hrvatskoj se najavljuje utemeljenje posebnog nezavisnog regulacijskog tijela koje bi moglo pridonijeti konkurenciji, jačanju efikasnosti i zaštiti potrošača u vodoopskrbnom sektoru. Autor se zalaže da takvo tijelo ima jake odlučujuće ovlasti. Analiziraju se relevantna međunarodna iskustva i hrvatska Strategija upravljanja vodama.

*Ključne riječi:* vodoopskrbna djelatnost – Hrvatska, lokalna i regionalna samouprava, javne službe, mrežne djelatnosti (industrije), komunalne djelatnosti, nezavisno regulacijsko tijelo

---

\* Mr. sc. Nikola Popović, član Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja (member of the Competition Council, Republic of Croatia)

## 1. Uvod\*\*

Pojam regulacije ima različita značenja u pojedinim strukama u kojima se upotrebljava pretežito kao *terminus technicus* za opis upravljanja određenim karakterističnim procesima. Kad je riječ o gospodarskom kontekstu, regulacija se može opisati tako da obuhvaća sve nadzorne mjere koje država nameće gospodarskom poslovanju određene vrste. Kad se neko društvo odnosno država opredijeli za tržišno natjecanje kao dominantan način upravljanja gospodarstvom, tada se društvena odnosno normativna regulacija sastoji zapravo u tome da se nastoji spriječiti narušavanje slobodnog tržišnog natjecanja (opširnije u: Pusić, 1989).

Aktualne rasprave o rastu cijena energenata, prehrambenih proizvoda i pojedinih komunalnih usluga u Hrvatskoj potaknule su državu na traženje rješenja kojima se omogućuje praćenje i nadzor kretanja cijena vitalnih potrošačkih artikala. Osnivanje nekoliko povjerenstava<sup>1</sup> od strane države pomoglo je zaustavljanju ili u nekim slučajevima smanjenju cijena pojedinih proizvoda i usluga. Povjerenstvo za praćenje cijena, njihovog utjecaja na standard građana i predlaganje odgovarajućih mjera ima tako zadaću praćenja kretanja cijena prehrambenih i drugih proizvoda, energenata i komunalnih usluga, suradnje sa savjetodavnim (regulatornim) tijelima, udrugama potrošača i predstavnicima jedinica lokalne samouprave te predlaganja mjera Vladi Republike Hrvatske i Gospodarsko-socijalnom vijeću u cilju ublažavanja njihovog utjecaja na životni standard građana (t. I. Odluke).

Ako se to može pripisati rješenjima privremenog upravljanja socijalno-gospodarskim teškoćama nastalim na globalnoj razini zbog demografskih i ekoloških utjecaja i međunarodnih inflatornih kretanja, potrebno je istraživati i druga institucionalna rješenja koja na trajnijoj osnovi omogućuju nadzor cijena u nekim vitalnim gospodarskim djelatnostima kao što su primjerice javna vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda.<sup>2</sup> Tim povodom izlažu se neka regulatorna i institucionalna rješenja

---

\*\* Iznesena stajališta u ovom radu su osobna i ne odražavaju nužno stajališta Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja odnosno Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

<sup>1</sup> Odluke Vlade Republike Hrvatske od 17. siječnja 2008. o osnivanju Povjerenstva za praćenje cijena, njihovog utjecaja na standard građana i predlaganje odgovarajućih mjera, Povjerenstva za energetiku i obnovljive izvore energije i Povjerenstva za poljoprivredno-prehrambenu politiku.

<sup>2</sup> Pojam vodnokomunalnih usluga obuhvaća usluge kućanstvima, javnim ustanovama ili gospodarstvu koje sadržavaju zahvaćanje, akumuliranje, skladištenje, kondicioniranje i

nastala ponajprije radi povećanja ekonomske učinkovitosti u vodnom sektoru nekih vodećih zemljama članice Europske unije.

Pritom se polazi od postojećeg sustava pružanja vodnokomunalnih usluga u Hrvatskoj, načina reguliranja cijena i poslovnog vladanja pojedinih poduzetnika davatelja tih usluga. To može poslužiti kao podloga raspravi o reguliranju tarifa u vodnokomunalnom sektoru u Hrvatskoj kao i razmatranju odgovarajuće instancije odnosno tijela, tj. lokalne samouprave ili specijaliziranog regulatora, na kojoj je te poslove optimalno organizirati. To se djelom dotiče i institucionalnih pitanja vezanih uz osuvremenjivanje javne uprave, jačanje njezinih upravno-tehničkih kapaciteta te profesionalizaciju u pristupu države provedbi strategija razvoja pojedinih gospodarskih sektora (opširnije Koprić, 2008).

Tržišna ekonomija ima relativno jednostavna pravila u smislu slobode formiranja cijena od strane poduzetnika kada djeluju na konkurentnom tržištu s više tržišnih takmaca. Snažna konkurencija među poduzetnicima stvara pozitivan učinak na smanjenje troškova poslovanja svakog tržišnog takmaca, traženje novih oblika suradnje na tržištu i sinergija koje vode široj ponudi potrošačkih artikala i povoljnijim cijenama za krajnje korisnike. Stoga, administrativne intervencije u formiranje cijena poduzetnika mogu imati nepovoljan učinak na razinu investiranja u sredstva rada i izgradnju ili održavanje potrebnih infrastrukturnih kapaciteta. Sve to dobiva na težini kad je riječ o interesu privatnog kapitala i investicijama koje teže brzom povratu na dinamičnim financijskim tržištima.

Ipak, zakon ponude i potražnje nije savršen i ne znači uvijek pristup socijalno osjetljivim proizvodima i uslugama po prihvatljivim cijenama za prosječnog potrošača. Stoga kad je riječ o komunalnim djelatnostima koje imaju zakonski zaseban status ili koje posluju na temelju isključivih prava na određenom zemljopisnom području treba razmotriti način na koji se one obavljaju i kako se formiraju njihove cijene. Organiziranje tih djelatnosti tradicionalno se u različitim zemljama povjerava lokalnim jedinicama vlasti zbog prirodne zemljopisne ograničenosti pružanja usluga. Jednako je u Hrvatskoj. Vodnokomunalni sektor u Hrvatskoj uređen je Zakonom o vodama, Zakonom o financiranju vodnog gospodarstva te Zakonom o komunalnom gospodarstvu.

Komunalne djelatnosti obavljaju se kao javna služba na način da se osigura njihovo trajno i kvalitetno pružanje uz održavanje komunalnih obje-

---

distribuciju površinske ili podzemne vode, zatim prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda koje se ispuštaju u vode. Strategija upravljanja vodama: Pojmovnik.

kata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti i na načelima održivog razvoja. *Javna služba* je pojam korišten u Zakonu o komunalnom gospodarstvu (Načela pružanja komunalnih usluga, čl. 2.). Podudarnog je značenja pojmu *javnih usluga* (*public services*) koji se mjestimice koristi u stručnoj literaturi. Kolokvijalnog je karaktera jer se njime na općenit način označuje da se određena usluga pruža građanstvu odnosno širem krugu korisnika ili da usluga ima osobito značenje koji je od javnog odnosno društvenog interesa. Ipak, kad je riječ o uporabi tih pojmova, predlaže se da ih zakonodavac u budućnosti preimenuje u nazivne kategorije *usluga od općeg interesa* odnosno *usluga od općeg gospodarskog interesa* koje su danas terminološki prihvaćene u nazivlju koje se koristi u dokumentima Europske unije (opširnije u *Services of general interest ...*, 2007). Temeljna razlika među njima je u opsegu pojma, pa tako *usluge od općeg interesa* obuhvaćaju tržišne i netržišne usluge i pojmovno su šire od *usluga od općeg gospodarskog interesa* koje obuhvaćaju usluge koje se obavljaju u tržišnim uvjetima, dakle s naglaskom na poduzetništvo i ekonomske vrijednosti poslovanja.

Popis komunalnih djelatnosti određen je Zakonom,<sup>3</sup> a ovaj rad ima za polazište analizirati postojeći način formiranja cijena u vodnokomunalnoj djelatnosti i razmotriti alternativne mogućnosti formiranja i nadzora tih cijena u Hrvatskoj polazeći od nekih međunarodnih rješenja usmjerenih na regulaciju cijena vodoopskrbe i odvodnje te europskih iskustava uvođenja konkurencije u ovaj gospodarski sektor. Ova analiza potaknuta je osobito nedavno usvojenom Strategijom upravljanja vodama u Hrvatskoj, rastom cijena tih usluga u Gradu Zagrebu i nekim drugim gradovima, kao i zapaženim manjkom ekonomske učinkovitosti poduzetnika u obavljanju tih usluga. Nadalje, struktura tarife vodoopskrbnih usluga bila je u jednom slučaju i predmetom odlučivanja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja te pokazuje mogućnost primjene Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja na ovu djelatnost.

Slijedom navedenog, razmatra se prednost utvrđivanja cijena od sektorskog regulatornog tijela kao sredstva prevencije poduzetnika od primjene cijena protivnih općim pravilima zaštite tržišnog natjecanja i načina određivanja stvarne razine ekonomske učinkovitosti poduzetnika te mogućnosti njezina podizanja u uvjetima netržišnog poslovanja. Alternativno,

<sup>3</sup> Zakonom o komunalnom gospodarstvu određene su sljedeće komunalne djelatnosti: opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, prijevoz putnika u javnom prometu, održavanje čistoće, odlaganje komunalnog otpada, održavanje javnih površina; održavanje nerazvrstanih cesta, tržnice na malo, održavanje groblja i krematorija i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta.

na zakonodavcu je da razmotri interes i mogućnosti uvođenja određenih oblika konkurencije u sektoru vodnog gospodarstva u Hrvatskoj sukladno prevladavajućim europskim iskustvima koja se prikazuju.

## 2. Povreda Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja u javnoj vodoopskrbi i odvodnji

Upoznavanja s primjenom Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN) u ovom sektoru u Hrvatskoj moguće je kroz predmet rješavan pred Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja tijekom 2004. i 2005. a odnosi se na postupak pokrenut od Hrvatske udruge za zaštitu potrošača (HUZP) protiv komunalnog društva Ponikve d.o.o. sa sjedištem na otoku Krku (V. Rješenje AZTN, NN 132/05). HUZP ima ulogu kao neovisna i neprofitna udruga da savjetuje potrošače i poduzima mjere radi zaštite njihova interesa u odnosima u koje oni stupaju pri pribavljanju robe i usluga na tržištu. Ovaj slučaj pokazuje aktivnu ulogu koju udruge za zaštitu potrošača mogu imati u detektiranju i procesuiranju ponašanja pojedinih poduzetnika kojima se na flagrantan način narušava jednakost potrošača u pogledu plaćanja cijene za istu vrstu usluge.

U bitnome, komunalno društvo Ponikve d.o.o. donijelo je Odluku o načinu plaćanja i visini cijena komunalnih usluga opskrbe vodom, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda te odvoza i odlaganja otpada na području otoka Krka. Navedena odluka je sporna utoliko što dijeli kućanstva na čak 32 skupine potrošača ovisno o godišnjoj količini potrošene vode. Tako je cijena opskrbe vodom određena ovisno o kategoriji potrošača u rasponu od 5 do 70 kuna po prostornom metru. Jednako, cijena odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda određena je u rasponu od 1,9 do 23 kune po prostornom metru. Inače, poduzetnik Ponikve d.o.o. je osnovan od jedinica lokalne samouprave grada Krka i pet općina na području otoka Krka te Hrvatskih voda, za obavljanje komunalne djelatnosti na temelju Zakona o komunalnom gospodarstvu. Tim zakonom utvrđena su načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva te ostala pitanja svrhovitog obavljanja komunalnih djelatnosti. To ne utječe na mogućnost primjene Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN) na pravne osobe kojima je na temelju posebnih propisa određeno pravo isključivog obavljanja određene djelatnosti, osim ako bi to sprječavalo pravno i činjenično obavljanje zadaća koje su im posebnim propisima utvrđene i zbog kojih su osnovane (čl. 4. ZZTN).

Nadalje, potrebno je sagledati da komunalno društvo Ponikve d.o.o. ima položaj savršenog monopola (prema: Goyder, 2003), što je u praksi vrlo rijetka pojava, u pogledu vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda na području otoka Krka jer nema konkurenata u toj djelatnosti. Savršeni monopol označuje situaciju u kojoj monopolist ima 100%-tni udjel na tržištu bez konkurenata, a riječ je najčešće o zakonskom ili prirodnom monopolu s obzirom na tehničke uvjete pružanja usluge (*essential facility*).<sup>4</sup> Inače, u pravu tržišnog natjecanja poduzetnik je u vladajućem položaju<sup>5</sup> ako se zbog svoje tržišne snage može ponašati na mjerodavnom tržištu u značajnoj mjeri nezavisno od svojih stvarnih ili mogućih tržišnih takmaca, potrošača, kupaca ili dobavljača, a naročito ako je u položaju monopolista odnosno da nema konkurenata u djelatnosti koju obavlja (čl. 15. ZZTN).

Navedeni poduzetnik zlorabio je svoj vladajući položaj tako što je odredio diskriminatorne cijene pa potrošači koji godišnje troše manje vode plaćaju višu cijenu vode po prostornom metru. Sporni oblik tarife s podjelom potrošača na 32 razreda doveo je do nepravednog odnosa između potrošene vode i cijene koja se za to plaća, a pored toga ne potiče na racionalnu potrošnju vode. Primjerice cijena za potrošenih 15 kubičnih metara vode u godini dana bila je približno ista kao i cijena za potrošenih 150 kubičnih metara. Drugim riječima, tarifa je određivala deseterostruku naknadu po obračunskoj jedinici za malu potrošnju u odnosu prema velikoj potrošnji (2. skupina u odnosu na 29. skupinu potrošača) i kao takva sasvim je odstupila od uobičajenog linearnog i proporcionalnog praćenja troška i potrošene količine vode. Podudaran cjenik poduzetnik Ponikve d.o.o. donio je i za odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda kućanstava.

Vežano uz navode komunalnog društva Ponikve d.o.o. o potrebi održavanja na snazi cjenika radi pokrivanja fiksnih troškova koje stvara pružanje tih komunalnih usluga, razvidno je iz dostupne domaće i međunarodne komparativne prakse da je navedene troškove moguće pokriti drugačijim tarifnim modelima koji nisu diskriminatorni za krajnje potrošače.<sup>6</sup> Stoga donošenje i primjena tih cjenika ispunjava bitna obilježja zlorabice vladajućeg položaja na mjerodavnom tržištu opskrbe vodom kućanstava

<sup>4</sup> Može se raditi, primjerice, o pomorskoj ili zračnoj lučkoj infrastrukturi, telekomunikacijskoj, električnoj ili plinskoj mreži.

<sup>5</sup> Opširnije o institutu vladajućeg položaja u presudi Europskog suda pravde *Hoffmann-La-Roche* (1979) 85/76, par. 38 i dalje, ECR 461.

<sup>6</sup> Opširnije o primjeni metode poredbe poduzetnika koji obavljaju istu djelatnost u presudi Europskog suda pravde *Corinne Bodson v. Pompes Funebres* (1988) 30/87, ECR 2479.

putem vodovodne mreže i odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda kućanstava na otoku Krku izravnim nametanjem nepravednih prodajnih cijena krajnjim potrošačima u smislu čl. 16. ZZTN. Slijedom toga, AZTN je donio rješenje kojim je naložilo tom poduzetniku donošenje nove odluke o tarifama, ovaj put bez nametanja nepravednih cijena.

Dodatno, Zakon o vodama određuje načelo štedljivog raspolaganja i održivog razvoja vodnih resursa koji su opće dobro Republike Hrvatske i odražava politike sadržane u Okvirnoj direktivi EU o vodama iz 2000. Direktiva postavlja načelo oskudnosti resursa vode, ekonomske cijene vode, štednje vode, zaštite okoliša te druge odrednice vezane uz održivo gospodarenje vodom. Sporne tarife poduzetnika Ponikve d.o.o., kako je prethodno opisano, ne potiču na racionalno raspolaganje potrošača vodnim resursima. Takvo rješenje nije u skladu s ciljevima Zakona o vodama i navedene direktive EU koji promoviraju održivu uporabu vode uz trajnu zaštitu raspoloživih vodnih resursa.

Predmet je indikativan i utoliko što pokazuje da jedno postupanje operatora vodoopskrbnih usluga može u određenim slučajevima biti predmetom višestrukih postupaka na temelju nekoliko hrvatskih zakona odnosno razmatrano od više državnih tijela koja osiguravaju njihovu provedbu. Tako primjenu može naći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o zaštiti potrošača, ali i neki drugi posebni propisi. Tijela koja za provedbu navedenih zakona imaju naročitu ulogu jesu Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, gradovi i općine, Državni inspektorat,<sup>7</sup> Nacionalno vijeće za zaštitu potrošača,<sup>8</sup> udruge za zaštitu potrošača, ali i Središnji državni ured za upravu u svojoj nadzornoj ulozi praćenja postupanja tijela lokalne samouprave (čl. 13. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu SDUU). Trošak potencijalne angažiranosti i postupanja tolikog broja državnih tijela i neovisnih organizacija moguće je urediti na ekonomičnijim osnovama tako da se poslovi reguliranja vodoopskrbne djelatnosti povjere jednom specijaliziranom državnom tijelu odnosno sektorskom regulatoru kojeg profesionalna aktivnost minimalizira rizik pojave netržišnih oblika ponašanja davatelja vodoprivrednih usluga i povrede interesa potrošača.

<sup>7</sup> Nadzor nad provođenjem Zakona o zaštiti potrošača na temelju čl. 142. provodi Državni inspektorat i inspektori mjerodavnog ministarstva.

<sup>8</sup> Vijeće za zaštitu potrošača raspravljalo je o zaštiti potrošača u javnim uslugama i o navedenom slučaju na svojim sjednicama održanim 24. ožujka 2005. i 14. lipnja 2005.

### 3. Određivanje cijena u javnoj vodoopskrbi i odvodnji u Hrvatskoj

Zakon o financiranju vodnog gospodarstva utvrđuje izvore sredstava za financiranje vodnog gospodarstva i načine njihova obračuna i plaćanja. Međutim, Zakon o komunalnom gospodarstvu određuje opskrbu pitkom vodom odnosno odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda kao komunalnu djelatnost za koje visinu cijene, način obračuna i plaćanja određuje isporučitelj usluge. Ipak, isporučitelj komunalne usluge dužan je pri svakoj promjeni cijene odnosno tarife svojih usluga pribaviti prethodnu suglasnost poglavarstva jedinice lokalne samouprave na području na kojem se isporučuje usluga. Na dostavljeni cjenik poglavarstvo jedinice lokalne samouprave dužno je očitovati se u roku od petnaest dana, a ako to ne učini, po zakonu se smatra da je dalo suglasnost. Promijenjene tarife primjenjuju se kad ih prihvate jedinice lokalne samouprave koje drže većinski paket vlasništva isporučitelja vodoopskrbne usluge.

Prijavljeni cjenik mora sadržavati opis vrste komunalne usluge te način obračuna i plaćanja usluge; strukturu postojeće cijene komunalne usluge; predloženu novu cijenu usluge i njezinu strukturu; postotak promijenjene cijene u odnosu prema postojećoj cijeni i razloge za promjenu cijene s detaljnim obrazloženjem i kalkulacijom. Provedba opisanog postupka, osobito u dijelu ocjene razloga za promjenom cjenika, zahtijeva od tijela jedinica lokalne samouprave razmjerno visoku razinu poznavanja tehnologije gospodarenja vodnim resursima od opskrbe do odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, a isto tako visoku ekonomsku stručnost za valjanu ocjenu troškovnih elemenata koji čine konačnu cijenu vode. To u praksi nije jednostavno i ne jamči nužno, kao u slučaju sa otoka Krka, da će potrošači uvijek imati nediskriminirajuće cijene usluga.

Zakonom o zaštiti potrošača (ZoZP) propisano je u čl. 24/6. da su tijela, u ovom slučaju gradova i općina, koja odlučuju o pravima i obvezama potrošača javnih usluga dužna osnovati savjetodavna tijela u koja su uključeni predstavnici udruga za zaštitu potrošača, pa navedena tijela mogu donositi odluke tek nakon pribavljenog mišljenja savjetodavnog tijela, na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način. Iz opisanoga proizlazi da bi primjena tih zakona, uz poštovanje propisane procedure, trebala omogućiti praćenje promjene cijena vodnog operatora, odgovarajuću zaštitu potrošača i održivi razvoj vodnokomunalnih djelatnosti. Ipak, postavlja se pitanje je li to uvijek nužno tako.

Javne rasprave o poskupljenju cijene vode u nekim hrvatskim gradovima odnose se na opravdanost poskupljenja vodnih usluga. Tako, primjerice,



vodoopskrbna društva često ističu da prema postojećim cijenama nije moguće pružati usluge rentabilno i bez gubitaka u poslovanju. Također poznato je da nastaju značajni vodni gubici na vodovodnoj distributivnoj mreži zbog dotrajalosti vodovodne infrastrukture. U Gradu Zagrebu ti gubici dosežu po nekim procjenama čak 40% distribuirane vode, dok je u nekim drugim hrvatskim gradovima, primjerice Rijeci, to upola manje.<sup>9</sup> Jedinice lokalne samouprave navode da nije održivo subvencioniranje nastalih gubitaka komunalnih društava iz proračuna jedinica, već cijene trebaju biti ekonomske i pokrivati ukupne troškove pružanja usluge. Nadalje, gradovi i općine, polazeći od politike socijalne osjetljivosti, često ističu da ne prihvaćaju u cijelosti zahtjev za povećanjem tarifa, već samo u određenom dijelu na taj način smanjujući teret za krajnje potrošače.

Dodatno u tom pogledu naponi Povjerenstva za praćenje cijena rezultirali su dogovorom s Gradom Zagrebom o smanjenju cijena opskrbe vodom 4,2% na njegovu području. Nedvojben je pozitivan učinak koji Povjerenstvo ima na potrošački standard građana, gdje predstavnici državne i lokalne vlasti te poslovne zajednice u dogovoru sa socijalnim partnerima pronalaze *modus vivendi* u ekonomski zahtjevnijim razdobljima u zemlji. No, ako *ad hoc* rješenja i jesu dobra za prijelazno razdoblje, potrebno je voditi računa da su poduzetnici u tržišnom gospodarstvu izloženi brzo mijenjajućem gospodarskom okruženju i poslovnu politiku mogu voditi dugoročno uspješno ako imaju stabilne tržišne i zakonske okvire u kojima ostvaruju ekonomski razvoj.

Središnja država navodi da su zadnje porezne promjene omogućile održavanje većih poreznih prihoda na razini lokalne samouprave. Tako je porez na dohodak u cijelosti prihod lokalne samouprave. Shodno tome, smatra se da lokalna samouprava kroz veće porezne prihode ima i veći financijski prostor za držanje pod nadzorom odnosno ublaživanje porasta troškova građana uzrokovanih pored ostalog i troškovima javne vodoopskrbe i odvodnje. Pritom treba voditi računa da svaka politika subvencioniranja može biti zavisna i od Zakona o državnim potporama koji uređuje uvjete pod kojima se mogu dodjeljivati državne potpore.

Treba voditi računa da financijski odnosi između javnih vlasti<sup>10</sup> i poduzetnika u javnom vlasništvu<sup>11</sup> budu transparentni, tako da, primjerice, ulaganje novog kapitala, kreditiranje pod povoljnijim uvjetima od tržišnih, oprost

<sup>9</sup> Gubici u vodoopskrbnim sustavima naprednijih zemalja EU iznose 10 do 15%.

<sup>10</sup> Središnja državna vlast i područna (regionalna) i lokalna samouprava.

<sup>11</sup> Poduzetnici na koje tijela javne vlasti izravno ili neizravno odlučujuće utječu putem vlasničkih udjela ili osnivačkih akata poduzetnika.

dugova i druge oblike interveniranja u poslovanje poduzetnika treba evidentirati i uskladiti s propisima o državnim potporama. Važna je i Direktiva Europske komisije o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzetnika te financijskoj transparentnosti unutar pojedinih poduzetnika iz 2006., koja je preuzeta u hrvatski pravni sustav Vladinom Odlukom o objavljivanju pravila o potporama u obliku financijskih transfera javnim poduzetnicima. U bitnome, pružanje vodoopskrbnih usluga od poduzetnika u javnom vlasništvu treba biti knjigovodstveno razgraničeno od proračunskih sredstava vlasnika, tj. grada ili općine. Prethodni propisi i pravila ne primjenjuju se na pružanje vodnih usluga koje nemaju prekograničnog utjecaja (opširnije Popović, 2004) odnosno ne utječu na promet robe i usluga između država članica EU odnosno Republike Hrvatske i EU, što je u praksi najčešće. Ipak, pravila o državnim potporama mogu postati relevantna za vodni sektor ako pojedina zemlja pristupi liberalizaciji i uvođenju određenih oblika tržišnog natjecanja.

#### 4. Uvođenje tržišnog natjecanja u javnu vodoopskrbu i odvodnju u Europskoj uniji

Privatni kapital u vodoopskrbnim operatorima dovodi u prvi plan profitabilnost poduzetnika koji pružaju vodoopskrbne usluge, što znači da cijena tog prirodnog resursa za krajnje potrošače mora biti ekonomska, pokrivati sve troškove nastale u vezi s javnom vodoopskrbom i odvodnjom, omogućiti povrat uložених sredstava vlasnika i dati poticaj za daljnje investiranje u modernizaciju i razvoj infrastrukture. Privatizacija je nedvojbeno jedan od načina da se potakne veća produktivnost tako da se pored zadovoljenja tehničkih, zdravstvenih i ekoloških standarda stave troškovi i način poslovanja operatora u središte promatranja.

Privatno vlasništvo u uvjetima kvaziprirodnog monopola i visoke neelastičnosti ponude i potražnje<sup>12</sup> vodi lako prema mogućnosti ostvarivanja ekstraprofita poduzetnika od potrošača, osobito kad je riječ o kategoriji domaćinstava koji su najmanji korisnici u ukupnoj potrošnji te su socijalno najosjetljiviji.<sup>13</sup> Stoga valja razviti uvjete u kojima nije moguće nametati

<sup>12</sup> Elastičnost potražnje kućanstava u vodoopskrbi izrazito je mala, svega između -0,1 i -0,3, tako da povećanje cijene od primjerice 10% vodi smanjenju potrošnje od samo 1–3%.

<sup>13</sup> Prosjek zemalja EU u potrošnji vode je oko 18% za građanske potrebe, 30% za poljoprivredu i 52% za industrijske i druge potrebe.

prekomjerne cijene potrošačima, ali koji omogućuju pokrivanje svih poslovnih troškova i održiv razvoj ove djelatnosti od posebnog javnog interesa.<sup>14</sup> Ako to nije moguće putem liberalizacije odnosno razvijanja tržišnih odnosa, preostaje uvijek mogućnost stručne regulatorne intervencije ako se pojedina zemlja na to odluči.

Sporazum o osnivanju Europske zajednice (čl. 295.) neutralan je glede vlasništva u zemljama članicama Unije i ne pravi razliku ili preferenciju između javnog i privatnog vlasništva. Razumljivo, većinska privatna vlasnička struktura vodoopskrbnog operatora trebala bi voditi većoj učinkovitosti upravljanja vodnodistributivnom infrastrukturom i uz održavanje propisanih standarda pružanja usluge korisnicima ostvariti odgovarajuću dobit vlasnicima. Vodeća zemlja Unije u kojoj prevladava privatni vlasničkopravni režim u ovom sektoru ponajprije je Velika Britanija, prate je Francuska, Češka i neke druge zemlje. Radi uvida u neke od politika upravljanja ovim sektorom korisno je osvrnuti se na prevladavajuća rješenja u Europskoj uniji.

Postoji nekoliko glavnih modela uvođenja tržišnog natjecanja u vodnokomunalne usluge koji su zastupljeni u zemljama Europske unije. Modeli predstavljaju različite mogućnosti nadgradnje tradicionalnog sustava prisutnog u većem broju zemalja Europske unije koji se zasniva na javnom upravljanju poduzetnicima u javnom vlasništvu koji pružaju vodnokomunalne usluge. Oni se kolokvijalno raspoznaju pod tzv. engleskim, francuskim i njemačkim modelom (Organisation ..., 2007) i u bitnome se razlikuju prema odabranom pristupu privatizaciji i upravljanju infrastrukturom odnosno sredstvima za opskrbu pitkom vodom i odvodnju otpadnih voda.

- a) Polazišno obilježje engleskog modela je cjelovita privatizacija vodoopskrbnih operatora, poslovno upravljanje privatnog vlasnika uz zadržavanje kontrole standarda usluge i cijena od specijaliziranog regulatornog tijela s javnim ovlastima. Navedenim modelom u Europi se organizira vodoopskrba manjeg dijela stanovništva i ograničava se zapravo na područje Engleske. Ipak, navedeni model treba uzeti u poblize razmatranje zbog naprednog sustava reguliranja cijena. Provedba tog modela stručno je najzahtjevnija, ali daje dobre mogućnosti podizanja učinkovitosti vodnih operatora na objektivnim kriterijima. Velika Britanija, kao kolijevka pri-

<sup>14</sup> Državna politika u vodnom sektoru obuhvaća različite ciljeve, među kojima se ističu: zaštita javnog zdravlja, sigurnost opskrbe vodom, zaštita okoliša, cjenovna pristupačnost osobito socijalno ugroženih potrošača, učinkovitost upravljanja vodoopskrbnim sustavom itd.

vatizacijskih procesa i liberalizacije mrežnih djelatnosti u Europi, primjer je s kojim je korisno upoznati se prilikom donošenja strategije razvitka i upravljanja vodnim sektorom u Hrvatskoj.

- b) Francuski model zasniva se u bitnome na javnom pozivu, natječaju, upućenom od mjerodavnih tijela lokalne vlasti za pribavljanje ponuda od poduzetnika natjecatelja za obavljanje vodoopskrbne djelatnosti na određenom lokalnom području. Najbolji ponuditelj sklapa ugovor na određeno vrijeme s tijelima lokalne vlasti u kojem se utvrđuju standardi pružanja usluga i formiranja cijena poduzetnika. Takav se sustav zasniva na delegiranju poslova od javnog interesa odnosno dodjeli koncesije, gdje lokalna vlast zadržava vlasništvo nad infrastrukturom za pružanje vodnokomunalnih usluga, obavlja poslove njezine dogradnje ili modernizacije, sve zavisno od ugovora s privatnim koncesionarom koji na svojoj strani ima obvezu upravljanja vodoopskrbnim sustavima, tekućeg održavanja i naplate pruženih usluga. Takav sustav ili njegove inačice koriste se za opskrbu oko petine stanovništva u Uniji i najzastupljeniji je u Francuskoj i Španjolskoj te je s obzirom na relativnu fleksibilnost sve popularniji i u drugim zemljama.

Kod tog modela preporučljivo je da nacionalni propisi ne obvezuju tijelo lokalne vlasti da pod svaku cijenu sklopi sporazum s privatnim koncesionarom, već da ostavi mogućnost da gradovi i općine u slučaju potrebe samostalno pružaju određene vodoopskrbne usluge. Tako lokalna vlast zadržava bolju pregovaračku poziciju u odnosu s poduzetnicima ponuditeljima na javnom natječaju. Tijela lokalne vlasti najčešće ne raspolažu dovoljnim tehničkim znanjem i poslovnim podacima potrebnim za pravilnu ocjenu ponuda poduzetnika koji sudjeluju u javnom natječaju. Stoga u Francuskoj u čak 90% slučajeva tijela lokalne vlasti nastoje dobiti stručnu pomoć od središnje državne vlasti ili specijaliziranih savjetničkih kuća u vezi s pravilnom procjenom ponuda.

Kako bi prevladale ovo stanje, francuske vlasti rade na tome da uspostave središnji državni registar s komparativnim financijskim i tehničkim podacima bitnim za sklapanje takvih ugovora da bi se smanjila asimetrija informacija između tijela lokalne vlasti i poduzetnika. Od 1993. zakonska je obveza provođenja javnog natječaja prilikom odabira najpovoljnijeg ponuđača, a ograničeno je i vrijeme na koje se ugovori mogu sklapati (Loi Sapin, 29 janvier 1993.). Slijedom toga, prosječno trajanje ugovora smanjeno je sa 17 na 11 godina, cijene su smanjene u prosjeku do 10%. Međutim, praksa pokazuje da poduzetnik koji uspije na prvom natječaju ima 80–90% izgleda zadržati ugovor i u narednom razdoblju, što favorizira položaj ve-

likih vodoopskrbnih kompanija<sup>15</sup> s potrebnim *know-how* koje konkuriraju i međunarodno u zemljama koje imaju slične sustave koncesija odnosno franšiza za poslovanje u vodnom sektoru.

c) Naposljetku, njemački model najbliži je prevladavajućem europskom modelu izravnog upravljanja vodnokomunalnim sektorom od tijela lokalne vlasti koji se koristi u većini zemalja Unije. U njemačkom slučaju vodno gospodarstvo organizirano je na razini općina koje odabiru način pružanja tih usluga putem operatora koji su u cijelosti u javnom vlasništvu, preko 80% društava; umiješanom javnom i privatnom vlasništvu, oko 15% društava; ili isključivo u privatnom vlasništvu, oko 2% društava. Posljedično, obilježje vodoopskrbnog sektora u Njemačkoj je visoka decentraliziranost s preko 14 tisuća poduzetnika aktivnih u tom sektoru, od toga polovina u vodoopskrbi, a polovina u odvodnji. U praksi, zemljopisno područje svake općine čini zasebnu vodoprivrednu infrastrukturnu cjelinu gdje lokalna vlast ugovorom daje pravo pružanja pojedine vodoopskrbne usluge vlastitom za te svrhe osnovanom društvu. U tom slučaju društvo primjenjuje cjenovnu tarifu odobrenu od predstavničkog tijela općine.

U slučaju privatnog vlasništva nad društvom koje pruža pojedinu vodoprivrednu uslugu, kontrola visine cijena može se osigurati primjenom pravnih instituta zaštite tržišnog natjecanja, najčešće instituta zabrane zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika. Jedan od oblika zlouporabe može biti i nametanje prekomjernih cijena korisnicima (*excessive pricing*). Teškoće vođenja takvih postupaka u provođenju dokaza mogu biti značajne. Stoga se kao pomoćno sredstvo utvrđivanja mogućih prekomjernih cijena koristi model usporedbe cijena na različitim zemljopisnim područjima sa svrhom utvrđivanja prosječne cijene (*benchmarking*). Veća odstupanja od utvrđene prosječne cijene mogu biti indikatorom postojanja prekomjernih cijena. Ipak, navedena komparativna analiza ne bi trebala biti isključivi pravni temelj za postupanje mjerodavnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja<sup>16</sup> jer je potrebno uzeti u obzir troškovne i infrastrukturne odnosno hidrogeološke i druge moguće zemljopisne posebnosti promatranog područja. Slijedom toga, vodna politika u Njemačkoj poticala je održivo upravljanje vodnim resursima povećanjem učinkovitosti i konkurentnosti, između

<sup>15</sup> Francuske kompanije Vivendi Water, Suez-Ondeo i Saur-Bouygue prisutne su u više od 120 zemalja u svijetu u pružanju različitih vodnih usluga.

<sup>16</sup> Njemačka uz nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja (njem. *Bundeskartellamt*) ima i tijela za zaštitu tržišnog natjecanja na razini država (njem. *Länder*) koja postupaju u ovakvim predmetima jer se vodoprivredne djelatnosti obavljaju na lokalnoj razini te su shodno tome učinci povrede tržišnog natjecanja ograničeni samo na pojedinu regiju.

ostalog, ulaskom manjinskog privatnog kapitala u društva koja pružaju vodoopskrbne usluge tako da lokalna vlast zadržava korporativna upravljačka i nadzorna prava u samom poduzetniku.

## 5. Regulacija javne vodoopskrbe i odvodnje u Velikoj Britaniji

U provedbi Strategije upravljanja vodama u Hrvatskoj korisno je upoznati se sa situacijom i rješenjima za koja se opredijelila Velika Britanija<sup>17</sup> prije dvadesetak godina. Tada se u Velikoj Britaniji pristupilo privatizaciji djelatnosti vodoopskrbe i zbrinjavanja otpadnih voda koja se odvijala unutar regionalnog javnog sustava upravljanja. Tako su osnovani novi vertikalno integrirani poduzetnici na regionalnoj razini koji obavljaju sve djelatnosti u proizvodno distributivnom lancu, od ulaganja u nove izvore do lokalne distribucije odnosno prikupljanja i zbrinjavanja otpadnih voda. Za razliku od Njemačke gdje postoji velik broj poduzetnika u vodnom sektoru, Engleska ima deset poduzetnika koji pružaju integralne vodnokomunalne usluge i još petnaestak poduzetnika koji pružaju samo vodoopskrbne usluge. Svaki od navedenih poduzetnika ima dozvolu za poslovanje (*licence*) izdanu na razdoblje od 25 godina od mjerodavnog državnog resora za pitanja okoliša.

Sama promjena vlasničke strukture nije prvotno značajnije utjecala na način pružanja usluga. Od 2005. otvorena je mogućnost tržišnog natjecanja među poduzetnicima u pružanju vodoopskrbnih usluga velikim industrijskim potrošačima kojih je u toj godini bilo oko dvije tisuće i tristo.<sup>18</sup> Tržišno natjecanje ostvaruje se tako da se novi konkurenti koriste pod određenim komercijalnim uvjetima infrastrukturom povijesnog operatora vodoopskrbnih usluga na pojedinom zemljopisnom području (*common carriage*) za opskrbu pojedinog velikog potrošača vlastitom vodom ili vodom pribavljenom na tržištu veleprodaje vode. Pored navedenog postoje i druge mogućnosti tržišnog natjecanja u vodoopskrbi, primjerice opskrba od operatora koji djeluju na susjednom zemljopisnom području, a za to treba postojati odgovarajuća infrastrukturna povezanost. Ipak, dok se za te

<sup>17</sup> To se odnosi na Englesku i Wales, jer u Škotskoj posluje jedan davatelj vodoopskrbnih usluga javnopravnog ustroja (*Scottish Watters*) pod nadzorom sektorskog regulatora (WIC), dok u Sjevernoj Irskoj vodoprivredne usluge pruža posebna agencija unutar ministarstva mjerodavnog za regionalni razvoj.

<sup>18</sup> To su poduzetnici potrošnja kojih prelazi pedeset milijuna litara godišnje.

načine ne pokažu očekivani rezultati u praksi, tržišno okruženje može se poticati odnosno replicirati na komparativnoj osnovi polazeći od unaprijed utvrđenih tehničkih i troškovnih parametara, o čemu nešto više poslije.

Radi razumijevanja konteksta u kojem se odvijala spomenuta privatizacija u vodnom gospodarstvu 1989. u Engleskoj, treba navesti s tehničke strane da je mali broj domaćinstava, svega 2%, imao u to vrijeme ugrađene vodomjere, a i danas nakon stalnih ulaganja svega 30% kućanstava plaća stvarni potrošak vode. To nimalo nije pogodovalo razvitku kulture racionalnog raspolaganja vodnim resursima, a uz to dovodilo je do velikog uzajamnog subvencioniranja među potrošačima. Također, vodoopskrbna mreža zahtijevala je značajna investiranja kako bi osuvenirila i omogućila višu kvalitetu usluge u skladu sa standardima gospodarenja vodnim resursima određenim od Europske unije. Jedan od prioriteta u tom pogledu bilo je smanjenje gubitaka vode u vodoopskrbnoj mreži.<sup>19</sup>

Takve okolnosti potaknule su tadašnju izvršnu vlast Velike Britanije da poduzme mjere za poticanje ekonomske učinkovitosti u vodnom sektoru i omogućiti provedbu politike održivog infrastrukturnog razvoja i podizanja ekoloških standarda. Slijedom toga, osnovano je nekoliko državnih tijela koja su bila zadužena za praćenje kvalitete pitke vode, upravljanje sustavima otpadnih voda, ali najvažnije sa stajališta ekonomske regulacije tog sektora bilo je *Water Service Regulation Authority*<sup>20</sup> (OFWAT). To je tijelo regulatorno tijelo za vode i otpadne vode Velike Britanije i ima zakonske ovlasti štititi potrošače tako da potiče učinkovito tržišno natjecanje na liberaliziranim dijelovima tržišta; osiguravati poduzetnicima u vodnom sektoru stabilno financiranje djelatnosti putem ostvarivanja razumnog povrata uloženog kapitala; poticati ekonomsku učinkovitost poduzetnika u obavljanju njihove vodne djelatnosti; osiguravati tarifni sustav koji nije pristran ili diskriminatoran; pridonositi postizanju održivog razvoja vodnih resursa i se pri tome se koristiti najboljim dostupnim regulatornim rješenjima i iskustvima (*best practices*). Kad se neka djelatnost poput vodoprivrede i odvodnje ne obavlja u tržišnim uvjetima, postoje načini da se tržišni uvjeti nadomjestu regulatornim putem.

Teorija regulacije cijena poznaje više regulatornih modela (opširnije u Price Regulation of Utilities), za koje se najčešće koristi nazivlje na engleskom jeziku. Među njima su najvažniji: regulacija najviše cijene (*price cap regulation*), regulacija cijene pružanja usluge (*cost of service regulation*),

<sup>19</sup> U razdoblju od 1994. do 2003. gubici vode u mreži smanjeni su visokih 30%.

<sup>20</sup> Opširnije na [www.ofwat.gov.uk](http://www.ofwat.gov.uk)

regulacija na temelju učinaka (*performance based regulation*) i komparativna regulacija (*yardstick regulation*).

*Regulacija cijene pružanja usluge* u bitnome obuhvaća model izravnog određivanja cijena ili model određivanja stope povrata na uloženi kapital (*rate of return*). Svaki od modela u praksi izaziva prijemor s obzirom na u prvom slučaju naglašen intervencionizam u formiranje cijena i zanemarivanje tržišnih načela, a u drugom su dileme vezane uz računanje amortizacije, određivanje opravdanih troškova investicije odnosno opasnost od poticanja prekomjernog i nepotrebnog investiranja. *Regulacija na temelju učinaka* je model osmišljen sa svrhom poticajnog djelovanja na poduzetnika tako da se povećanje dopuštene stope dobiti veže uz prethodno postizanje određenog zadanog standarda kao što je, primjerice, podizanje, prema definiranim parametrima, razine pružanja usluga krajnjem potrošaču. Ona je bliska *komparativnoj regulaciji* koja se zasniva na poredbenoj metodi pokazatelja učinkovitosti promatranog poduzetnika koji se dovode u relaciju s pokazateljima učinkovitosti na nacionalnoj ili međunarodnoj razini. Poredba poduzetnika prema odabranim kriterijima koji raspolažu usporedivom infrastrukturom u različitim regijama ili državama omogućuje prikupljanje podataka i objedinjavanje najboljih referentnih iskustava u obavljanju određene djelatnosti. Ovdje su često prisutni prigovori poduzetnika u pogledu njihovih individualnih uvjeta poslovanja kojima se relativiziraju prikupljeni poredbeni podaci.

Obilježja jednog od najčešće korištenih modela koji je u primjeni u Velikoj Britaniji u reguliranju cijena vode su sljedeća. OFWAT, tržišni regulator, ima ovlast odrediti maksimalne cijene, koje poduzetnici mogu primjenjivati u određenom razdoblju. Takav način određivanja cijena za krajnje potrošače poznat je pod engleskim nazivom *price cap*, odnosno regulirane najviše cijene. Rast cijena regulira se obično za petogodišnje razdoblje i može se modificirati samo iz unaprijed utvrđenih razloga. Definirane maksimalne cijene imaju omogućiti svakom poduzetniku dostizanje propisanog standarda pružanja usluge, financiranje novih ulaganja i povrat uloženog kapitala uz ostvarivanje pripadajuće dobiti. Treba naglasiti da regulator ne određuje izravno profit poduzetnika, već određuje najviše cijene koje se mogu fakturirati potrošačima. Ostvarivanje razumnog povrata uloženog kapitala u privatiziranom vodnom operatoru uvjet je privlačenja kapitala u tu djelatnost i njezin dugoročni razvoj. Za to je potrebno da poduzetnici odabirom odgovarajuće poslovne politike održavaju svoje operativne troškove na minimumu potrebnom za uredno obavljanje djelatnosti i stvore uštedama dodatni prostor za svoj ekonomski rast. Pri tome ključnu ulogu imaju proizvodni odnosno operativni troškovi koji trebaju biti racionalni i usporedivi s troškovima drugih profitabilnih davatelja usluga.



Svrha regulacije tarifa je potaknuti ekonomsku učinkovitost poduzetnika koju na razvijenom tržištu stvara okruženje u kojem djeluje više konkurenata. Međutim, ako toga nema iz zakonskih ili prirodnih razloga, konkurencija odnosno tržišni pritisak nadomješta se regulatornom mjerom. Takva intervencija treba biti stručna te zahtijeva složene ekonomske analize troškova reguliranih poduzetnika kao i stručno obrazloženje primijenjenih regulacijskih mjera. Financijski rezultat regulacije ostvaruje se kroz standardnu formulu za vodoprivredu:  $RPI+K$  (*retail price indeks plus factor K*), tj. maloprodajni indeks rasta cijena na koji se pribraja odobreni postotak povećanja cijene  $K$  koji pojedinom poduzetniku ima omogućiti na godišnjoj razini ostvarivanje njegovih razvojnih planova za ispunjenja zakonom određenih standarda pružanja vodnih usluga potrošačima i ostvarivanje odgovarajućeg povrata uloženog kapitala. Prilikom određivanja vrijednosti  $K$  koristi se usporedba strukture troškova između različitih davatelja promatrane usluge na tržištu (*yardstick competition*) kako bi se indikatori učinkovitosti reguliranog poduzetnika sagledali na komparativnim osnovama.

Navedena formula derivat je regulatornih formula poznatih iz sektora telekomunikacija  $RPI-X$  (*retail price indeks minus factor X*) odnosno maloprodajni indeks rasta cijena umanjen za vrijednost  $X$ , tj. postotak za koji se mora umanjiti cijena na kraju kalendarskog razdoblja. Te se formule koriste u određenim razdobljima liberalizacije tržišta radi kontroliranja kretanja nekih cijena telekomunikacijskih usluga koje nisu podložne konkurenciji. Ideja poveznica je ista, poduzetnik u prvom slučaju ako želi dodatni profit, mora povećati ekonomsku učinkovitost i ostvariti uštede povrh zadanih vrijednosti, dok u drugome mora biti učinkovitiji kroz, primjerice, tehnološki napredak ili smanjenje troškova da bi uopće zadržao postojeću razinu profita. Manje učinkovitim poduzetnicima regulator postavlja veće ciljne vrijednosti za razliku od učinkovitih poduzetnika kod kojih to nije potrebno. Ciljne vrijednosti određuju se u pravilu za razdoblje od pet godina u kojem regulator kontinuirano nadzire ostvarivanja zadanih mjerila.

U slučaju vodnog sektora takav način određivanja cijena ima svrhu kontrolirano podizanja cijena poduzetnika za određeni iznos iznad inflatornog očekivanja i omogućivanje dodatnih ulaganja potrebnih za dostizanje propisanih kakvosnih, tehnoloških ili ekoloških standarda uz istodobno sprječavanje poduzetniku nametanja prekomjernih cijena za potrošače jer uživa lokalni monopolni položaj koji je pogodan za stjecanja ekstraprofita. Utvrđivanje i sankcioniranje prekomjernih cijena (*excessive pricing*) inače je u komparativnoj praksi primjene propisa o konkurenciji i postupanja tijela za zaštitu tržišnog natjecanja relativno teško dokaziv oblik zlouporabe vla-

dajućeg (monopolnog) položaja u kojem se poduzetnik nalazi.<sup>21</sup> Vođenje takvog postupka zahtijeva financijske analize i procjene koje pak zahtijevaju dobro poznavanje proizvodnog i zemljopisnog tržišnog položaja spornog proizvoda ili usluge te znaju počivati na dozi generalizacije koja nije poželjna sa stajališta prava konkurencije.

Regulacijske mjere kao komplementarno rješenje mogu biti učinkovito sredstvo nadzora i *ex ante* sprječavanja sektorskog regulatora potencijalnih povreda pravila o zaštiti tržišnog natjecanja, znači bez potrebe *ex post* djelovanja tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koje, kako je rečeno, može naići na ozbiljne praktične poteškoće u prikupljanju dokaza za primjenu pojedinih instituta prava konkurencije. Regulator u te svrhe ima ovlast nadzirati poslovanje svakog poduzetnika u vodnom sektoru tako da mu ovaj redovito dostavlja poslovne planove za buduće te potrebne podatke za proteklo razdoblje u pogledu, primjerice, indikatora razine pružene usluge, gubitaka vode u sustavu, sigurnosti dobave, investicija i troškova poslovanja. Prikupljeno služi za usporedbe među pojedinim poduzetnicima, po potrebi i na međunarodnoj razini, za usvajanje zaključaka o usporednim pokazateljima učinkovitosti te za određivanje cjenovnih i tehničkih parametara za naredno razdoblje.

## 6. Strategija upravljanja vodama u Hrvatskoj

Osnovno obilježje upravljanja vodama u Hrvatskoj je često podcijenjena tarifna politika jedinica lokalne samouprave kao posljedica usitnjenosti uslužnih područja komunalnih sustava s velikim razlikama u učinkovitosti i ekonomičnosti.<sup>22</sup> Razmjerno visoki fiksni i varijabilni troškovi koji opterećuju poslovanje vodnokomunalnih djelatnosti generiraju ekonomske cijene koje javnost percipira kao socijalno neprihvatljive. Održavanje socijalnog standarda kroz pristupačnu cijenu vodnokomunalnih usluga dovodi do toga da postojeće cijene u pravilu ne odražavaju stvarne troškove, pa ni amortizaciju komunalnog vodnog sustava. Posljedica toga je da vodna infrastruktura nije kvalitetno održavana, pogonski uređaji zastarijevaju a velike količine vode istječu u podzemlje.

<sup>21</sup> Opširnije u presudi Europskog suda pravde *United Brands v. Commission* (1978) 27/76, ECR 207.

<sup>22</sup> U Hrvatskoj postoji 127 uslužnih područja na kojima djeluje 98 društava u javnoj vodoopskrbi i 89 u odvodnji i pročišćavanju voda.

Vodnokomunalni sustav u Hrvatskoj organiziran je tako da na jednoj strani jedinica lokalne samouprave odlučuje o programu izgradnje komunalne infrastrukture, programu održavanja infrastrukturnih objekata i uređaja te potvrđuje cijene komunalne usluge koju predlažu komunalni vodni operatori. Na drugoj strani, isporučitelj vodnokomunalne usluge, komunalno društvo ili koncesionar, donosi svoj poslovni plan razvoja i održavanja koji se temelji na programu koji donosi jedinica lokalne samouprave, predlaže tarife komunalnih usluga, naplaćuje izvršene usluge i drugo. Za održivo obavljanje vodnokomunalnih usluga važno je ispunjenje određenih tehničko-tehnoloških uvjeta, sigurnost i jedinstvo sustava od izvorišta do korisnika (javna vodoopskrba) i od korisnika do ispusta u površinske vode (javna odvodnja). Pritom je nužno zadovoljiti i neke ekonomske uvjete. Naime, procijenjeno je da bi rentabilno obavljanje vodoopskrbne djelatnosti bilo moguće ostvariti na uslužnom području konzumnog kapaciteta od najmanje dva milijuna prostornih metara vode godišnje. U Hrvatskoj danas vrlo mali broj uslužnih područja zadovoljava procijenjene uvjete održivog obavljanja vodnokomunalnih usluga (Strategija, 73).

Slijedom toga, strateške odrednice upravljanja vodom u Hrvatskoj sukladno Strategiji upravljanja vodama (SUV) zasnivaju se na decentralizaciji s razgraničenim nadležnostima u nacionalnom, regionalnom i lokalnom vodnom sektoru. Tako se na nacionalnoj razini provode nadležnosti upravljanja vodama, zaštite kakvoće voda, politika nacionalnog ulaganja u regionalni i lokalni vodni sektor i drugo. Županije kao nositelji regionalnog vodnog sektora ostvaruju nadležnosti u razvoju i upravljanju sustavom navodnjavanja i detaljne melioracijske odvodnje, dok lokalni vodni sektor, kojeg su nositelji gradovi i općine, ostvaruje nadležnosti u razvoju i upravljanju sustavima javne vodoopskrbe, odvodnje otpadnih i oborinskih voda te pročišćavanju otpadnih voda.

Vežano za lokalni vodni sektor, Strategija navodi potrebu zakonom definirati lokalnu vodnu infrastrukturu za vodoopskrbu, odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda kao javno dobro i stvar izvan pravnoga prometa ili alternativno kao stvar u ograničenom prometu unutar javnoga sektora. Također, zakonom bi se uredilo da je lokalna vodna infrastruktura u vlasništvu udruženih gradova i općina ili u vlasništvu javnog (nat)komunalnog operatora na pojedinom uslužnom području. Tako bi se provela racionalizacija komunalnoga sektora kroz definiranje djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje kao (nat)komunalnih djelatnosti, tj. djelatnosti više jedinica lokalne samouprave sa svrhom institucionalnoga ujedinjavanja komunalnih sustava na tehnički, tehnološki i ekonomski održivoj razini. To bi se provelo tako da država zemljopisno definira uslužna područja i prema

tome provede udruživanje gradova i općina u jedinstvenu javnu vlast na uslužnom području za (nat)komunalne djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje. Tako bi jedan (nat)komunalni operator bio davatelj usluge na jednom uslužnom području, uz eventualno odstupanje kad je ekonomičnije imati dva operatora, jednog za vodoopskrbu, a drugog za odvodnju. Također, (nat)komunalni operator ne bi mogao obavljati komercijalne djelatnosti poput građenja, trgovine i drugog, što je kod komunalnih društava sada često.

Strategija zadržava mogućnost davanja koncesije za obavljanje djelatnosti javne vodoopskrbe i odvodnje, uz uvjet veće ekonomičnosti, tj. da je privatno upravljanje povoljnije od javnoga uz jednak standard isporuke i poštovanje socijalno prihvatljive cijene usluga. Nadalje, isključuje se svaka mogućnost privatizacije javnih operatora (nat)komunalne infrastrukture u budućnosti. Najavljuje se uređenje nacionalnog, regionalnog i lokalnog vodnog sektora objedinjavanjem relevantnih normi u manjem broju propisa gdje će se odrediti institucije nadležne za vodno gospodarstvo. Tako bi se pojednostavnio sadašnji sustav policentričnog upravljanja s nekoliko mjerodavnih ministarstva i drugih tijela s ovlastima u vodnom sektoru.

Jedno od pohvalnih institucionalnih rješenja koje Strategija navodi jest uspostava neovisnog regulatora (opširnije Petrović, 2008) vodnih usluga u obliku Vijeća za vodne usluge. Osnovna zadaća regulatora bila bi osiguranje lokalne komponente cijene vode namijenjene upravljanju sustavom (cijene usluga) radi ostvarenja načela punoga povrata troškova održavanja na uslužnom području i socijalne prihvatljivosti cijene vode za lokalno stanovništvo. Zadaća je regulatora arbitriranje između operatora i lokalnih vlasti, bilo da lokalne vlasti vode podcijenjenju tarifnu politiku cijene vode, bilo da operator predlaže precijenjene tarife. Tako bi se imala osigurati stručna ocjena zahtjeva za povećanjem cijena vodnih usluga.

Cijena vode<sup>23</sup> treba biti strukturirana tako da osigurava dostupnost i zaštitu vodnoga resursa te održivi razvoj vodne infrastrukture. S time u vezi propisala bi se obvezatna struktura cijena usluga vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja prema načelu punoga povrata troškova upravljanja i pogona. Ipak, Strategija zadržava institut potvrde lokalnih vlasti određivanja cijena usluga vodoopskrbe i odvodnje. Pri uvođenju ekonomske cijene vo-

<sup>23</sup> Cijena vode u smislu Strategije svaki je novčani izdatak koji opterećuje prostorni metar 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 vodnom infrastrukturom koja omogućuje njezino korištenje i ispuštanje sukladno ekološkom standardu.

de<sup>24</sup> lokalne vlasti i državne vlasti, svaka s obzirom na sastavnice cijene vode koju prihoduju, razvile bi oblike određivanja cijene vode koji će osigurati dostupnost i socijalnu prihvatljivost cijene za lokalno stanovništvo. Teži se jedinstvenoj tarifi na uslužnom području, uz uvažavanje prava lokalnih zajednica da razviju i višetarifne modele, ovisno o socijalnim i drugim potrebama.

Dakle kad je riječ o javnoj vodoopskrbi, Strategija postavlja nekoliko odrednica:

- osigurati dovoljne količine kvalitetnog vodnog resursa uz izradu dugoročnog plana razvoja;
- odrediti distribucijska odnosno uslužna područja kao tehnološko-ekonomске cjeline sa po jednim komunalnim društvom s jedinstvenom cijenom vode za cijelo područje, što zahtjeva optimalizaciju broja komunalnih društava;
- provoditi tehnološko okrupnjivanje, tj. tehničko povezivanje vodoopskrbnih sustava kad je ekonomski opravdano; unaprijediti upravljanje, povećati stupanj korištenja i sigurnosti opskrbe;

<sup>24</sup> Struktura ekonomske cijene vode:

Sastavnica	Prihod	Karakter	Namjena	Razina ubiranja	Razina potrošnje
cijena usluge vodoopskrbe	isporučitelja usluge	cijena	upravljanje i pogon vodnom infrastrukturom	uslužno područje	uslužno područje
cijena usluge odvodnje	isporučitelja usluge	cijena	upravljanje i pogon vodnom infrastrukturom	uslužno područje	uslužno područje
cijena usluge pročišćavanja	isporučitelja usluge	cijena	upravljanje i pogon vodnom infrastrukturom	uslužno područje	uslužno područje
naknada za razvoj	Udruga gradova i općina na uslužnom području	javno davanje	razvoj vodne infrastrukture	uslužno područje	uslužno područje
naknada za zaštitu voda	Hrvatskih voda	javno davanje	zaštita kvalitete vodnoga resursa i razvoj vodne infrastrukture	Republika Hrvatska	uslužno područje
naknada za korištenje voda	Hrvatskih voda	javno davanje	osiguranje kvantitete vodnoga resursa i razvoj vodne infrastrukture	Republika Hrvatska	uslužno područje

Izvor: Strategija upravljanja vodama, 80.

- provoditi racionalizaciju potrošnje vode uz smanjivanje gubitaka vode iz sustava javne vodoopskrbe;
- postupno uvoditi ekonomsku cijenu vode u javnoj vodoopskrbi koja će pokrivati stvarne troškove uz poštovanje temeljnog načela – potrošač plaća i uz uvažavanje socijalne prihvatljivosti cijene vode.<sup>25</sup>

## 7. Regulacijska funkcija i vlasništvo u vodoopskrbi

Neovisan regulator vodnih usluga, u obliku kako ga Strategija uređuje, ima ulogu arbitriranja između operatera i lokalnih vlasti tako da se izbjegnu moguće previsoke ili preniske tarife za vode. Regulator bi osiguravao stručnu ocjenu zahtjeva za povećanjem cijena vodnih usluga. Iz opisa uloge regulatora, kojem je u Strategiji posvećeno malo prostora, može se razabrati da mu nije namijenjena središnja uloga. Dodijeljena zadaća *arbitriranja između* pojedinog operatera i mjerodavne vlasti upućuje na fakultativnu ulogu regulatora u procesu određivanja cijena. Proizlazi da ako lokalna vlast ne prihvati cijene predložene od operatera, regulator bi bio pozvan da odluči o opravdanoj cijeni. Međutim, ako su obje strane suglasne o promjeni cijene, tada čini se nema potrebe arbitriranja i regulator ne bi bio uključen u proces.

Nadalje, iz Strategije nije razvidno ima li regulator samo stručno-savjetodavnu ulogu ili je njegova odluka pravno obvezujuća i konačna za stranke. U potonjem slučaju potrebno je odrediti pravni postupak u kojem se rješava, mogućnost pravnog lijeka i odgovarajuću sudsku nadležnost. Strategija nije posvetila dovoljno prostora pitanjima određivanja cijena koje su ključne za održavanje i razvoj infrastrukture, ekološke standarde i zaštitu interesa potrošača. Cijene su važno mjerilo ekonomske učinkovitosti operatera. Stoga načelo *potrošač plaća* uz uvođenje ekonomske cijene vode u javnoj vodoopskrbi koja će pokrivati stvarne troškove, ostaje na razini – konstatacije.

Postavlja se stoga praktično pitanje: čije stvarne troškove potrošač plaća, ekonomski učinkovitog, prosječno učinkovitog ili neučinkovitog vodnog operatera?

<sup>25</sup> Za provedbu navedenih aktivnosti zaduženi su Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i komunalna društva.

U Hrvatskoj cijena vode kreće se od 2,5 do 16 kn po m<sup>3</sup>, a treba omogućiti naknadu svih troškova održavanja, funkcioniranja te razvoja vodnog sustava. Izvjesno je da te razlike u cijenama, ne ulazeći u moguće hidrogeološke i zemljopisne posebnosti, upućuju na značajnija odstupanja u pogledu učinkovitosti između pojedinih operatora. Primjerice, gubici u vodoopskrbnim mrežama variraju od 8% (Koprivničko-križevačka županija) do 68% (Zadarska županija) kao razlika između zahvaćene i isporučene vode na razini županija u Hrvatskoj (Bajo i Filipović, 2007). Stoga veća zastupljenost ekonomske analize troškova poslovanja svakog operatora pridonosi boljim usporednim pokazateljima i mogućnosti razvrstavanja na natprosječno i ispodprosječno uspješne operatore. Za to je preduvjet djelovanje neovisnog (regulacijskog) tijela koje ima potrebne ovlasti da samostalno po službenoj dužnosti redovno prikuplja potrebne podatke i regulira tarife u vodnom sektoru. Stoga javnim vlastima pripada više uloga regulatora odnosa u vodnom gospodarstvu, a manje uloga samog pružatelja takvih usluga, jer se međunarodno zapaža da u takvim slučajevima u prosjeku ima manje ulaganja u gradnju i održavanje vodoprivredne infrastrukture uz više javnih subvencija. Jednako, u pravilu relativno niske cijene koje ne odražavaju stvarne troškove pridonose neodgovarajućem odnosu potrošača prema vrijednosti vodnih usluga kao i samih vodnih resursa koji nisu neiscrpnii te imaju ekološku vrijednost.

Regulacijsko tijelo trebalo bi djelovati neovisno o središnjoj odnosno lokalnoj javnoj vlasti, a protiv odluka koje donosi nezadovoljna stranka imala bi mogućnost pravnog lijeka pred Visokim trgovačkim sudom koji bi, s obzirom na predstojeću pravosudnu reformu u vezi sa sustavom zaštite tržišnog natjecanja, trebao imati najbolje pretpostavke za rješavanje predmeta i sporova iz područja tržišnog natjecanja kao i u sektorima za koje su ustrojena regulatorna tijela. Istodobno, bitno bi se smanjio rizik netransparentnog poslovanja vodnog operatora i prenošenja moguće unutarnje organizacijske i poslovne neefikasnosti na privatne i poslovne korisnike koji podmiruju troškove u konačnici. Regulacijsko tijelo treba imati dovoljna financijska sredstva za svoj rad kao i dovoljan broj stručnjaka za to tehnički specifično područje. Kao inače međunarodno ponajbolji model financiranja regulatora valja razmotriti ubiranje naknade u relativnom iznosu od ostvarenog prihoda svakog davatelja usluge javne vodoopskrbe odnosno javne odvodnje u Hrvatskoj.

Regulacijska funkcija unutar pojedine zemlje, bez obzira na brojne inačice, odvija se općenito na dva načina. Prvi ima funkcionalno definiranu nadležnost regulatora koja obuhvaća prikupljanje podataka o poslovanju poduzetnika davatelja usluga, ekonomsku obradu prikupljenih podataka i nji-

hovo komparativno vrednovanje i objavljivanje. Navedeno ima omogućiti redovito praćenje učinkovitosti pojedinog poduzetnika u odnosu na druge poduzetnike u vodnokomunalnom sektoru i osnova je regulacijskom tijelu da postavi optimalne standarde poslovne učinkovitost poduzetnika prema unaprijed definiranim kriterijima.<sup>26</sup> Također, regulator može rješavati o uvjetima pristupa trećih na vodoopskrbnu mrežu ako nacionalno zakonodavstvo to dopušta, a može rješavati i o pritužbama potrošača ako mu se takva ovlast dodijeli.

Drugi je kvaziregulacijski. Za razliku od prethodnoga, koji počiva na obrazloženim odlukama regulatornog tijela, polazi u slučaju privatnog i javnog operatora od ugovora kao konsenzualnog pravnog akta kojim mjerodavno tijelo lokalne vlasti ugovora pravne, financijske i tehničke pojedinosti obavljanja usluge s komunalnim društvom ili koncesionarom nakon provedenog javnog natječaja. Ovdje je moguća veća fleksibilnost između dviju strana osobito ako je riječ o poduzetniku kojeg lokalna vlast kontrolira korporativnim putem. Tada svakako ostaje i mogućnost da se odnosi urede na konvencionalan način usvajanjem plana razvoja i održavanja te odobravanjem cijena od lokalne vlasti na način kako Zakon o komunalnom gospodarstvu to propisuje.

Slijedom svega može se ustvrditi da postoje različiti modeli upravljanja vodnim sektorom i nadzora odnosno reguliranja cijena koji su u radu sumarno prikazani. Regulacijski modeli u Europskoj uniji pokazuju da je vodni sektor u domeni suverenog uređenja svake države, a da je pri tome potrebno rukovoditi se načelima koja osobito propisuje Okvirna direktiva o vodama EU. Stoga je Strategija upravljanja vodama dobro polazište za daljnja razmatranja provedbe planirane reforme vodnog sektora u Hrvatskoj. S obzirom na ranu fazu njezine provedbe postoji još prostor za stručnu raspravu o najboljem načinu institucionalnog organiziranja funkcije nadzora nad poslovanjem i odobravanjem cijena poduzetnika u javnoj vodoopskrbi i odvodnji u Hrvatskoj.

Analiza zastupljenih modela ili njihove kombinacije u smislu uvođenja tržišnog natjecanja kao načina podizanja ekonomske učinkovitosti u vodnom sektoru u Uniji može biti korisna podloga za odabir suvremenog institucionalnog rješenja u Hrvatskoj koje u najboljoj mjeri osigurava postizanje ciljeva postavljenih Strategijom. Ako je cilj postupno uvođenje eko-

<sup>26</sup> Primjerice, regulacijsko tijelo može odabrati neki model reguliranja cijena i odrediti tehničke standarde pružanja usluge kao što su minimalni tlak vode u mreži, maksimalno vrijeme intervencije u slučaju kvara kao i druge regulacijske zahtjeve poput minimalnog iznosa investiranja u infrastrukturu itd.



nomskih cijena vode za potrošače, tada je potrebno osigurati da operatori posluju na optimalnim ekonomskim osnovama i ne prenose troškove uzrokovane svojom poslovnom neučinkovitošću na krajnje potrošače. To može osigurati stručno i neovisno državno tijelo s odgovarajućim zakonskim mandatom i sredstvima provedbe. Vlasništvo nad vodoopskrbnom infrastrukturom odnosno operatorima nije pritom odlučujuća okolnost za određivanje ovlasti i uloge regulacijskog tijela.

Originalan primjer toga je Škotski regulator za vode (*Water Industry Commission for Scotland, WIC*)<sup>27</sup> koji je osnovan 2005. kao neovisno i nevladino državno tijelo sa zakonom ustanovljenim ovlastima. Usluge javne vodoopskrbe i odvodnje pruža povijesni operator u državnom vlasništvu (*Scottish Water*). Sasvim nedavno, od 1. travnja 2008., u Škotskoj je liberalizirano tržište opskrbe i odvodnje za pružanje usluga javnim tijelima i poslovnim korisnicima. Tržišno natjecanje omogućeno je i tako da novi konkurenti<sup>28</sup> mogu pribavljati vodu na veleprodajnoj osnovi od povijesnog operatora i obavljati distribuciju i odvodnju pojedinim korisnicima. Škotski regulator ima ovlast određivati cijene povijesnom operatoru u pravilu na razdoblje od četiri godine; nadzire standarde pružanja usluga, investicije i troškove te osigurava provedbu liberalizacije na otvorenom dijelu tržišta. Škotski model liberalizacije i regulacije trenutačno je jedan od najnaprednijih u svijetu i zavrjeđuje detaljnu analizu mjerodavnih tijela u Hrvatskoj pri provedbi Strategije upravljanja vodama u Hrvatskoj.

## 8. Tržišno natjecanje za uslužno područje i na mjerodavnom tržištu<sup>29</sup>

Jedan od relevantnih ciljeva Strategije odnosi se na to da lokalna vodna infrastruktura bude u vlasništvu udruženih gradova i općina ili u vlasništvu javnog (nat)komunalnog operatora na pojedinom uslužnom području u kojima se zakonom onemogućuje stjecanje vlasničkih udjela odnosno njihova privatizacija. To je bitna novina u odnosu prema sadašnjem stanju gdje se, s obzirom na nedovoljno definiranu vlasničku politiku nad vo-

<sup>27</sup> Više podataka na [www.watercommissioner.co.uk](http://www.watercommissioner.co.uk)

<sup>28</sup> Dozvole (*licence*) do sada su dobila četiri poduzetnika, *Aquavita*, *Osprey*, *Satec* i *Business Stream* (povezano društvo povijesnog operatora).

<sup>29</sup> Ako nije drugačije propisano, način, kriterije i postupak utvrđivanja mjerodavnog tržišta uređuje Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta.

doopskrbnom infrastrukturom prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu, u većem broju gradova i općina infrastruktura nalazi u vlasništvu komunalnih društava,<sup>30</sup> a manje u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.

Najavljene promjene otvaraju mogućnost liberalizacije ovog sektora u budućnosti i eventualnog uvođenja spomenutog oblika tržišnog natjecanja – za pojedino zemljopisno uslužno područje. Sadašnje vlasništvo komunalnog društva nad vodoopskrbnom infrastrukturom *de facto* onemogućuje dodjelu koncesije od lokalne samouprave drugom društvu koje se kandidira na eventualnom javnom natječaju za operativnu koncesiju. Stoga predložena mogućnost u Strategiji koja se odnosi na to da vodna infrastruktura bude u vlasništvu gradova i općina vodi izmjenama koje pospješuju mogućnost natjecanja među poduzetnicima za koncesiju i korištenje infrastrukture na pojedinom uslužnom području. Druga predložena mogućnost, vlasništvo (nat)komunalnog operatora nad infrastrukturom, onemogućuje takav oblik tržišnog natjecanja te ostavlja eventualnu mogućnost *greenfield* ulaganja u dijelove infrastrukture i konkurenciju *na* mjerodavnom tržištu javne vodoopskrbe ili javne odvodnje. Potonje je vjerojatno ekonomski racionalno za opskrbu industrijskih i drugih velikih potrošača.

Razmatranje liberalizacije vodnokomunalnih usluga polazi od činjenice da je u ovom sektoru tržišno natjecanje na određenom zemljopisnom području – moguće. Nesporno je da gradnja dviju paralelnih vodnih infrastrukture za sve potrošače na nekom području ne bi imala ekonomske opravdanosti. Međutim, opskrba, primjerice, velikih korisnika ima ekonomski *ratio* i stoga je tehnički izvediva. Primjerice, pored zatečenog poduzetnika u vodoopskrbi (povijesni operator), davatelj iste usluge na susjednom zemljopisnom području može opskrbljivati zainteresirane velike potrošače putem posebno izgrađene vodovodne veze ili priključenjem na postojeću mrežu susjednog operatora uz naknadu pripadajućih troškova korištenja mreže (*third party access*). Ipak, razvoj tržišnog natjecanja vodoprivrednih djelatnosti *na* mjerodavnom tržištu javne vodoopskrbe i odvodnje razmjerno je teži ako se usporedi, primjerice, s nekim drugim mrežnim djelatnostima kao što su telekomunikacije, i to stoga što postoje prirodne i tehničke karakteristike kao što su visoki transportni troškovi, ograničena mogućnost zajedničkog korištenja infrastrukture, njezina zemljopisna nepovezanost kao i drugi razlozi vezani za, primjerice, održavanje higijenskih standarda vode i slično. Također, moguća je samoopskrba iz vlastitog izvora odnosno tehnološka obrada takve vode, a u slučaju eventualnog viška

<sup>30</sup> Čl. 7. ZKG: većinski udio u komunalnom društvu imaju jedinice lokalne samouprave.

vodnog resursa logična je vodoopskrba i drugih zainteresiranih korisnika u području. Osobito veliki industrijski potrošači imaju ekonomski interes crpljenja vlastite vode. To im omogućuje bolje pregovaračke mogućnosti i rabate od operatora javne vodoopskrbe.

Kad navedeni oblici uvođenja tržišnog natjecanja nisu prisutni zbog zakonskih ili faktičnih razloga, preostaje uvijek mogućnost nadomještanja tržišnih uvjeta poslovanja putem reguliranja cijena koje naplaćuju operatori u javnoj vodoopskrbi i odvodnji. Za to je potrebna jasno definirana regulatorna funkcija o kojoj je prethodno bilo govora.

## 9. Zaključak

Tržišno gospodarstvo nije socijalno neosjetljivo, prirodni tržišni mehanizmi to pokazuju u raznim gospodarskim djelatnostima. Razvijeno tržište s dovoljnim brojem konkurenata koji se međusobno natječu osigurava optimum cijena i kvalitete proizvoda i usluga koji odgovaraju individualnim potrebama pojedinog potrošača. Ipak, što činiti u djelatnostima gdje je lokalno aktivan samo jedan poduzetnik, zakonski ili prirodni monopolist, gdje uobičajeni mehanizmi tržišta nisu prisutni ili nisu dovoljni?

Postojeći administrativni sustav usuglašivanja cijene vodnih usluga od gradova i općina nije suvremen, najčešće ne polazi od egzaktnih ekonomskih i tehničkih pokazatelja, a ishod zna zavisiti od socijalnih pritisaka i angažmana potrošačke zajednice. Korektivni mehanizmi nadzora cijena u obliku djelovanja državnih povjerenstava mogu imati jedino ulogu prijelaznog rješenja do uspostave institucije, sektorskog regulatora, s potrebnim ovlastima naročito u pogledu formiranja i kontrole tarifa. Postoji stoga prostor za unapređenje načina poslovanja poduzetnika u vodnom sektoru, a pri tome se mogu koristiti pozitivna iskustva nekih zemalja Europske unije, bilo u pogledu profesionalnog nadzora cijena, bilo u pogledu liberalizacije tržišta vodoopskrbe i odvodnje u mjeri u kojoj zakonodavac ocijeni potrebnim u Hrvatskoj.

Strategija upravljanja vodama u tom pogled stvara pozitivne pretpostavke za konzistentnu politiku razvoja vodnog sektora i ocrtava jasne smjernice za razvoj vodnokomunalnog gospodarstva u budućnosti. Definiraju se vlasnička prava nad vodoopskrbom infrastrukturom, reorganiziraju distribucijsko-uslužna područja kroz tehničko povezivanje vodoopskrbnih sustava, elaboriraju se viši standardi pružanja usluga i stavlja u prvi plan uvođenje ekonomske cijene vode. Takav pristup omogućuje, na razini sek-

torske strategije i politike, dugoročno odgovoran pristup aktualnim temama koje nameće vodni sektor, a osobito zaštiti tog prirodnog resursa i očuvanju okoliša.

Rješenja predviđena Strategijom kombiniraju u određenoj mjeri modele uvođenja tržišnog natjecanja u Europskoj uniji. Naime, Strategija ostavlja na načelnoj razini prostor za konkurenciju za uslužno područje kroz mogućnost koncesije, ali tijela lokalne samouprave ili udruge gradova i općina zadržavaju nezaobilaznu ulogu prilikom formiranja tarifa vodoopskrbe i odvodnje. Privatizacija u svakom obliku je isključena. Prostor za konkurenciju *na* tržištu kod opskrbe većih korisnika nije vidljiv te stoga cijene neće biti formirane u tržišnim uvjetima ni za jednu skupinu korisnika. Regulacijsko tijelo ima nedovoljno definiranu, sekundarnu ulogu kad se usporedi s engleskom i škotskom praksom. U daljnjoj provedbi Strategije bilo bi korisno da tu praksu razmotri hrvatski zakonodavac. Jasno, polazeći od opisanih inozemnih iskustava, moguće je, kako i Strategija u određenoj mjeri naznačuje, uz potrebnu pažnju, u Hrvatskoj izraditi autohtoni sustav upravljanja vodnokomunalnim djelatnostima koji je u najboljoj mjeri prilagođen lokalnim prirodnim i tehničkim uvjetima.

Ipak, dojam je da takav sustav tek na duži rok, ako i tada, može dovesti u vezu ekonomsku cijenu vode s optimalnom ekonomskom učinkovitošću (nat)komunalnih operatora. Naime, ostaje nedorečena nadležnost za određivanje parametara ekonomske učinkovitosti operatora, koji bi pak trebali biti odlučujući za određivanje ekonomske cijene.<sup>31</sup> Zato je potrebno da nacionalno regulacijsko tijelo izradi jedinstvene ekonomske i tehničke kriterije za objektivnu procjenu učinkovitost poslovanja (nat)komunalnih operatora na pojedinim uslužnim područjima.

Trebalo bi posvetiti više mikroekonomskog pristupa u ocjeni poslovanja vodnokomunalnih operatora radi utvrđivanja polazišnih pokazatelja ekonomske učinkovitosti i definiranje prostora za poboljšanja u sustavu vodoopskrbe, pročišćavanja i odvodnje otpadnih voda. Budući regulator

<sup>31</sup> Strategija (str. 81) navodi: »Pri uvođenju ekonomske cijene vode *lokalne vlasti i državne vlasti*, svaka s obzirom na sastavnice cijene vode koju prihoduju, *razvit će takve oblike određivanja cijena vode* koje će osigurati postupnost i socijalnu prihvatljivost cijene za lokalno stanovništvo. Težiti jedinstvenoj tarifi na uslužnom području, *uz uvažavanje prava lokalnih zajednica da razviju i višetarifne modele*, ovisno o socijalnim i drugim potrebama« (istaknuo autor). To čini se ostavlja prostor za individualan i neujednačen pristup pojedinim udruge gradova i općina na uslužnim područjima obliku određivanja cijena ili pak razvijanju tarifnih modela bez ikakve korelacije s referentnim vrijednostima na nacionalnoj razini. Uz navedene ovlasti lokalne vlasti ostaje nedorečeno na temelju kakvih će objektivnih tehničkih i ekonomskih kriterija regulacijsko tijelo u pojedinačnom slučaju prosuđivati o osnovanosti zahtjeva za povećanje cijena ako bude arbitriralo između lokalne zajednice i operatora.

za vode, u odsutnosti tržišnog okruženja, treba imati središnju ulogu u pogledu formiranja cijena vodnih usluga i utvrditi tehničke i financijske parametre pružanja tih usluga u Hrvatskoj. Pritom vlasnički odnosi u vodoopskrbnim društvima nisu odlučujući, kako se vidi iz primjera Škotske. Drugim riječima, javno vlasništvo nad vodoopskrbnim operatorom nije zapreka osnivanju državnog tijela s punim regulatornim ovlastima u pogledu određivanja cijena.

Regulator ne bi stoga nipošto trebao biti samo konzultativno tijelo ili prizivna arbitraža u slučaju spora između lokalne samouprave odnosno udruge gradova i općina i vodnih operatora u pogledu uvjeta pružanja i cijena usluga, već proaktivno državno tijelo s mandatom podizanja infrastrukturnih standarda i ekonomske učinkovitosti u pružanju vodoopskrbnih usluga i zaštiti financijskih interesa potrošača u ovom sektoru na nacionalnoj razini. Polazeći od navedenog te od neujednačene prakse općina i gradova u odobravanju cijena komunalnim društvima kao i komparativnih teškoća koje lokalne vlasti u tom pogledu imaju u nekim zemljama EU, delegiranje tih ovlasti u punom opsegu na regulacijsko tijelo bilo bi suvremeni iskorak u politici redefiniranja uloge javne vlasti u gospodarstvu i profesionalizaciji javnog upravljanja u gospodarskim sektorima koji tradicionalno posluju na netržišnim osnovama.

## Literatura

- Bajo, Anto, Branimir Filipović (2008) Učinkovitost opskrbe vodom u Hrvatskoj, *Newsletter* (37), Institut za javne financije
- Koprić, Ivan (2008) Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Hrvatska javna uprava* (1), 95–133.
- Goyder (2003) *EC Competition Law*, Oxford University Press
- Petrović, Siniša (2008) Pojam i uloga nezavisnih regulatora, *Pravo u gospodarstvu* (3), 462–487.
- Popović, Nikola (2004) Opseg zaštite tržišnog natjecanja prema Zakonu o državnim potporama, *Novi informator* br. 5229.
- Price Regulation of Utilities*, [www.treasury.gov.au/documents/194/PDF](http://www.treasury.gov.au/documents/194/PDF)
- Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb
- (2008) *Setting price limits for 2010–15: Framework and approach*, OFWAT, UK
- (2007) *Organisation and financing models of the drinking water sector*, TECHNEAU – Project funded by the European Commission
- (2005) *Water liberalisation scenarios*, EUROMARKET – Community research by European Commission
- (2004) *Competition and regulation in the water sector*, Policy roundtables, OECD

(2003) *Comparative review of water sector restructuring in the EU accession states*, INTERMEDIARIES – Project funded by the European Commission

## Pravni izvori

Zakon o državnim potporama, NN 140/05

Zakon o financiranju vodnog gospodarstva, NN 107/95, 19/96, 88/98 i 150/05

Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 26/03 i 82/04

Zakon o vodama, NN 107/95 i 150/05

Zakon o zaštiti potrošača, NN 79/07

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, NN 122/03

Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta, NN 51/04

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjeg državnog ureda za upravu, NN 11/04, 106/04, 21/05, 144/05 i 131/06

Odluka o objavljivanju pravila o potporama u obliku financijskih transfera javnim poduzetnicima, NN 58/08

Odluka Vlade Republike Hrvatske od 17. siječnja 2008. o osnivanju Povjerenstva za praćenje cijena, njihovog utjecaja na standard građana i predlaganje odgovarajućih mjera, Povjerenstva za energetiku i obnovljive izvore energije i Povjerenstva za poljoprivredno-prehrambenu politiku

Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, HUZP protiv Ponikve d.o.o., NN 132/05

Strategija upravljanja vodama, NN 91/08

Treaty Establishing the European Community, OJ C 325, 24. prosinca 2002. (pročišćeni tekst)

ECJ judgment *Corinne Bodsone v. Pompes Funebres* (1988) 30/87, ECR 2479

ECJ judgment *United Brands v. Commission* (1978) 27/76, ECR 207

ECJ judgment *Hoffmann-La-Roche* (1979), 85/76, ECR 461

Directive 2006/111/EC on transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings (Codified version), OJ L 318, 17. studenoga 2006.

Water Framework Directive, OJ L 327/1, 22. prosinca 2000.

Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2007) 725 final.

## PRICES REGULATION IN THE WATER SECTOR IN CROATIA

### *Summary*

*Raising prices of commodities, utility services and particularly prices in water sector has prompted the Croatian Government to set up an ad hoc consultative body consisting of public authorities' representatives, private sector representatives and social partners with the view to address the pricing issues. This article outlines the way prices of water supply, distribution, and wastewater disposal are established at the local community level in Croatia and pertaining downsides leading to economic inefficiencies of the local water operating companies. Croatia has adopted a Strategy on water management that paves the way to meet policies laid down in European Community Water Framework Directive. One of the main principles of operating water services to the customers is the recovery of full cost associated with the provision. Economic prices thus need to reflect the costs of a well managed and efficient water supply or wastewater disposal operator. Different models of introducing competition in the water sector exist in the EU countries and different models of prices regulation may be applied to provide incentive to water operators to strive for efficiency. Croatia opted for a policy of keeping water infrastructure in local authorities' ownership and reducing the overall number of water supply companies at the territorial level. Setting up of a sectoral regulatory body is to bring about competence and market based assessment in the water sector in Croatia. Such a regulator needs to have sufficient powers and resources to monitor the sector and make autonomous decisions. If it is to bring efficiency in the sector, it should not have merely a consultative or arbitrary role to the local community and the water operators. This approach requires a modern definition of the role of the local and central government in the overall economy and in particular with regard to network industries liberalisation processes, legal and natural monopolies and market failures.*

*Key words: water sector – Croatia, local and regional self-government, public services, network industries, utility services, price regulation, independent regulatory body*