

AKTUALNI OSVRTI

Jesu li ekonomski opravdane razlike u cijeni vode?

dr. sc. ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

dr. sc. MARKO PRIMORAC, Ekonomski fakultet, Zagreb

U Saborskoj je proceduri Izvješće o radu Državnog ureda za reviziju za 2013. u sklopu kojeg je posebno izvješće „Ekonomska opravdanosti razlika u cijeni komunalnih javnih usluga“ koje se odnosi na cijene vodnih usluga u 2012. Izvješće se temelji na reviziji poslovanja 123 trgovačka društva u vlasništvu lokalnih jedinica (gradova i općina) koja pružaju usluge javne vodoopskrbe i odvodnje. Nalazi revizije ukazuju na značajne probleme u sustavu opskrbe, a posebice u načinu obračuna cijene vode.

U sjeni rasprava o makroekonomskim temama, posebice o proračunskom deficitu i javnom dugu, ostale su teme koje značajno utječu na životni standard kućanstava. Jedna od njih je visina i način obračuna cijene vode te poslovanje trgovačkih društava koja se bave opskrbom i odvodnjom. U Hrvatskoj će u 2014. rasti cijene vode zbog potrebe pokrića rastućih troškova isporučitelja usluga, ali i najavljenog rasta vodnih naknada. U Hrvatskoj ne postoje cjelovite javno dostupne informacije o cijeni vode po pojedinim pružateljima usluga i korisnicima, a rijetke su stručne i znanstvene analize financijskog poslovanja društava. Državna revizija upozorava da razlike u visini cijene vodnih usluga nisu ekonomski opravdane, a isporučitelji utvrđuju cijene vodnih usluga po neujednačenim kriterijima. Od 123 trgovačka društva samo 5 ispravno obračunava cijenu vode (trgovačka društva iz Makarske, Splita, Sinja, Čakovca i Đurđevca), a pogrešno preostalih 118.

Dva su detalja znatno odredila opskrbu i obračun cijene vode. Prvo, prema odredbama Zakona o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11 i 56/13)¹ svi isporučitelji vodnih usluga trebaju se ustrojiti kao trgovačka društva ili javne ustanove koje se isključivo bave vodoopskrbom pitkom vodom i/ili odvodnjom otpadnih voda. Njihovi osnivači i vlasnici mogu biti isključivo gradovi i općine. Isporučitelji su bili obvezni iz svog poslovanja isključiti druge djelatnosti u roku tri godine od stupanja na snagu Zakona o vodama, odnosno do 31. prosinca 2012. Većina društava nije tijekom 2012. uskladila poslovanje, a izmjenama Zakona (26. travnja 2013.) produžen je rok za usklađenje do 31. prosinca 2013. Drugo, Zakonom o vodama utvrđeno je da se cijene vodnih usluga određuju prema načelima punog povrata troškova, socijalne prihvatljivosti i zaštite od monopola, a isporučitelji vodnih usluga moraju poslovati prema propisanim mjerilima učinkovitog poslovanja. Vlada je na prijedlog Vijeća za vodne usluge, donijela Uredbu o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (NN 112/10) i Uredbu o mjerilima ekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga (NN 112/10). Tim uredbama cijene vodnih usluga trebaju biti ekonomske i pokrivati rashode pružanja usluge.

¹ Članci 202. i 258.

Organizacija trgovačkih društava. Postoji problem evidencije troškova za vodne usluge jer društva pored djelatnosti javne vodoopskrbe obavljaju i druge komunalne djelatnosti (odvoz i zbrinjavanje komunalnog otpada, pogrebne i prateće djelatnosti, uređenje i održavanje javnih površina, nerazvrstanih cesta, groblja, tržnica, prijevoz putnika i druge komunalne djelatnosti). Takvi organizacijski propusti otežavaju utvrđivanje dijela troškova koji nastaju za pružanje vodnih usluga i sprečavaju pravilno formiranje cijena vodnih usluga.

Nedorečena uredba o utvrđivanju cijene vode. Zbog nedovoljno preciznih odredbi Uredbe o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva isporučitelji vodnih usluga primjenjuju neujednačene kriterije pri utvrđivanju troškova koje pokriva najniža osnovna cijena vodnih usluga. Iako je propisano formiranje tarife vodnih usluga prema planiranim troškovima, nije jasno određen trošak na razini računa iz računskog plana koji bi trebao biti sastavni dio izračuna fiksnih i varijabilnih troškova, pa su i omjeri fiksnih i varijabilnih troškova pojedinih isporučitelja različiti. Tako je, na primjer, najviši fiksni dio cijene za domaćinstvo imalo društvo Ponikve d.o.o., Krk (48 kn/m³). To društvo imalo je i najvišu ukupnu cijenu 52,15 kn/m³. Najniži fiksni dio cijene za domaćinstvo imalo je društvo Vodovod Dubrovnik d.o.o. (4,05 kn/m³). To društvo imalo je i najnižu ukupnu cijenu od 7,48 kn/m³. Najviši varijabilni dio cijene za domaćinstva je imalo društvo Zagrebački holding d.o.o. - Podružnica Vodoopskrba i odvodnja (10,36 kn/m³), a najniži društvo VG Vodoopskrba d.o.o., Velika Gorica (2,28 kn/m³).

Dvostruki obračun naknade za koncesiju. Na računima vodnih usluga (Veliki Grđevac d.o.o. i Komunalac d.o.o. iz Bjelovarsko-bilogorske županije te Vodoopskrba d.o.o. Darda iz Osječko-baranjske županije) naknada za koncesiju nije iskazana u okviru varijabilnog dijela cijene vode, nego kao posebna stavka u računu. Trošak naknade za koncesiju financira se iz cijene vodne usluge javne vodoopskrbe, jer je izravni trošak isporučitelja vodne usluge, a ne bi je smio plaćati krajnji korisnik. Tako je trošak naknade za koncesiju obračunan korisnicima usluga dva puta - jednom kroz cijenu vodne usluge i drugi put kao zasebna stavka u računu za vodne usluge.

Višestruka naplata fiksnog dijela cijene. U stambenim zgradama u kojima postoji jedan zajednički priključak na vodovodnu mrežu u pravilu se potrošnja vode domaćinstva obračunava i naplaćuje prema broju članova od svakog pojedinog domaćinstva. Tako se svim domaćinstvima naplaćuje fiksni dio u punom iznosu. Imajući u vidu da fiksni dio cijene služi pokriću troškova koji ne ovise o količini isporučene vode, a nastaju kao posljedica priključenja nekretnine na komunalne vodne građevine, naknade po vodomjeru se višestruko naplaćuju svim stanarima na računima kao da imaju vlastiti vodomjer. Korisnicima stambenih zgrada u kojima se posebno mjeri potrošnja hladne vode i vode koja se zagrijava, fiksni dio se obračunava i naplaćuje dva puta.

Velike razlike cijena vodnih usluga za različite korisnike. U pojedinim županijama cijene vode za gospodarstvo su i dvostruko više u odnosu na domaćinstva. Pritom privatni iznajmljivači prostora za turističku djelatnost plaćaju u najvećem broju slučajeva cijenu prema uvjetima za domaćinstva, iako obavljaju gospodarsku djelatnost.

Gubici vode. Gotovo sva trgovačka društva bilježe značajne gubitke vode (mjere se kao razlika između zahvaćene i isporučene količine vode). Europska unija prihvatljivim smatra 15 do 18% gubitaka vode. Pojedina društva uvelike nadmašuju prihvatljivi standard. Tako najveće gubitke vode imaju Vodovod Imotske krajine d.o.o. (čak 78,7%) i JP Komunalac d.o.o., Hrvatska Kostajnica (78%). Česti razlozi velikih gubitaka su ilegalno crpljenje s vodovodnih ispusta i hidranata, te gubitak vode zbog starosti cjevovoda, zastarjele tehnologije, te dotrajalosti vodosprema i lokalnih cisterni.

Nerazborito financijsko upravljanje očituje se i u činjenici da su pojedina društva obračunavala prodanu vodu drugim društvima prema cijeni nižoj od najniže osnovne cijene i tako nisu bili u mogućnosti osigurati puni povrat troškova. Tako Istarski vodovod d.o.o., Buzet, prodaje Rižanskom vodovodu Koper (Slovenija) vodu po cijeni koja je manja od cijene koju naplaćuje domaćinstvima i drugim korisnicima, pa čak manja i od cijene vode za navodnjavanje. Isti je slučaj i sa trgovačkim društvom Komunalno d.o.o., iz Vrgorca koje prodaje vodu Javnom komunalnom poduzeću Ljubuški u (BiH) po cijeni znatno nižoj od cijene za svoje potrošače. Postoje slučajevi da su cijene javne vodoopskrbe (na primjer u Osječko-baranjskoj županiji) niže od ekonomski opravdanih. Dio društava ostvarivao je i

rashode za donacije raznim sportskim i drugim klubovima, te udrugama. Iako je svrha donacija vjerojatno plemenita, društva su ostvarene prihode trebala koristiti isključivo za podmirenje troškova poslovanja, te razvoj i unaprjeđenje djelatnosti vodoopskrbe. Treba istaknuti da je u pojedinim društvima udio rashoda za zaposlene u rashodima poslovanja znatno viši od prosjeka, pri čemu ti rashodi izravno utječu na visinu cijena vodnih usluga. Iako je propisano da se cijene vodnih usluga određuju prema načelima punog povrata troškova, one ne mogu (i ne smiju) pokrivati troškove neekonomičnog poslovanja isporučitelja vodnih usluga.

POTENCIJALNA RJEŠENJA ZA POBOLJŠANJE VODNIH USLUGA

Mjerodavno ministarstvo i Vijeće za vodne usluge trebaju precizirati odredbe Uredbe o najnižoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova.

Gradovi i općine trebali bi iz djelatnosti trgovačkog društva isključiti druge djelatnosti čime bi otklonili probleme u evidenciji zajedničkih troškova i omogućili pravilno formiranje cijena vodnih usluga. U stambenim zgradama u kojima postoji jedan zajednički priključak na vodovodnu mrežu dio troškova koji su utjecali na formiranje fiksnog dijela cijene treba podijeliti prema broju domaćinstava, tako da svako domaćinstvo podmiruje samo dio fiksnih troškova. Preispitati odnos cijena vodnih usluga za gospodarstvo i domaćinstva.

Mjerodavno ministarstvo u suradnji s gradovima i općinama treba razraditi plan postupnog spajanja relativno malih trgovačkih društava u veća čime bi povećali ekonomičnost i osigurali ujednačenost cijene vodnih usluga.

Jedno je sigurno, revizija trgovačkih društava koju tek treba obaviti za 2013. trebala bi otkriti koliko je društava poboljšalo poslovanje i osiguralo transparentan obračun cijena vode usklađen s postojećim zakonskim propisima. Praksa pet društava (iz Makarske, Splita, Sinja, Čakovca i Đurđevca) pokazuje da je već 2012. to bilo moguće.