

Efekti privatizacije javnih vodnih usluga

Desanka Sarvan^{*}

UDK 351.79:330.111.62
628:330.111.62

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 10. 2. 2014.

Accepted / prihvaćeno: 23. 6. 2014.

Politika novog javnog menadžmenta u upravljanju javnim vodnim uslugama na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće nije polučila pozitivne rezultate kao kod privatizacije velikih mrežnih industrija poput javnog prijevoza, opskrbe energentima ili telekomunikacijskih usluga, koja je korisnicima donijela smanjenje cijena i poboljšanje kvalitete. Razlozi tome su tehničke i ekonomske osobitosti djelatnosti vodnih usluga: osobitosti procesa zahvaćanja, pročišćavanja i distribucije vode za piće te odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, osobitosti cijene vodnih usluga te prirodni monopol na uslužnom području. Privatni isporučitelji prisutni su u 10% svjetske isporuke vodnih usluga i nema empirijskih dokaza da su efikasniji od javnih. Načela upravljanja vodnim uslugama su upravljanje vodom kao socijalnim dobrom, primjena ekonomskih pravila i osiguranje jakog regulacijskog i nadzornog sustava. Rad analizira osobitosti javnih vodnih usluga koje ograničavaju uspostavu tržišta, kao i moguću privatizaciju vodnih usluga. Rezultati analize upućuju na uzroke ograničenog dosega privatizacije vodnih usluga.

Ključne riječi: javne vodne usluge, privatni isporučitelj, javni isporučitelj, javne vlasti, privatizacija, komodifikacija vode

^{*} Desanka Sarvan, viša savjetnica za pravne poslove Istarske županije, Pula (senior legal advisor in Istarska County, Pula, Croatia, e-mail: desanka.sarvan@istra-istria.hr)

1. Uvod

Javna vodoopskrba i javna odvodnja javne su vodne usluge od primarnog značenja za život i zdravlje ljudi u svim društvenim zajednicama. Javna vodoopskrba je djelatnost zahvaćanja podzemnih i površinskih voda namijenjenih ljudskoj potrošnji i njihova kondicioniranja te isporuka do krajnjega korisnika ili do drugoga isporučitelja vodne usluge, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne vodoopskrbe te upravljanje tim građevinama, ili na drugi propisani način (cisternama, vodonoscima i sl.). Javna odvodnja je djelatnost skupljanja otpadnih voda, njihova dovođenja do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i izravnoga ili neizravnoga ispuštanja u površinske vode, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, ako se ti poslovi obavljaju putem građevina javne odvodnje te upravljanje tim građevinama. Javna odvodnja uključuje i pražnjenje i odvoz otpadnih voda iz septičkih i sabirnih jama.

Upravljanje javnim vodnim uslugama je tradicionalno i povijesno funkcija javnog sektora – ovisno o društvenom razvoju – lokalne, regionalne ili državne razine. U Europi prevladava model u kojem su vodne usluge u nadležnosti lokalnih javnih vlasti, dok je u nekim drugim državama, primjerice u državama u Africi, upravljanje vodnim uslugama u nadležnosti nacionalnih ili regionalnih vlada, a u Latinskoj Americi, Australiji i Indiji u nadležnosti lokalnih i regionalnih javnih vlasti. Upravljanje vodnim uslugama u cijelosti u javnom vlasništvu uobičajeno je putem agencija državnih ili lokalnih vlasti, distrikta, departmana koji su zaduženi za upravljanje vodnim uslugama za određeno područje (u nekim slučajevima za cijelu državu), kojima upravljaju javni menadžeri, dok se za financiranje izgradnje objekata i uređaja infrastrukture i održavanje koriste sredstva javnih fondova, bilo iz općeg državnog proračuna, u konkurenciji s drugim državnim investicijama, ili samofinanciranjem iz cijene usluge. Javne vlasti odgovorne su za nadzor, određivanje standarda usluga, omogućavanje komunikacije i sudjelovanje javnosti u odlučivanju o vodnim uslugama (Van Ginneken, 2008: 4).

Međutim, posljednjih desetljeća upravljanje vodnim uslugama prolazi kroz proces pomicanja od političkih institucija prema ekonomskim, slijedeći proces ekonomske valorizacije resursa vode i njihove nedostatnosti. Nazire se tendencija da se upravljanje vodnim uslugama podvrgne zakonima tržišta umjesto upravljanju od strane javnog sektora. Do kasnih 1970-ih javna poduzeća bila su uobičajeni oblik upravljanja javnim vodnim uslugama, kako u razvijenim tako i u nerazvijenim zemljama, ali je njihova

neefikasnost pridonijela privatizaciji početkom 1980-ih s ciljevima: porast prihoda države, promicanje ekonomske efikasnosti, smanjenje utjecaja javnih vlasti u ekonomiji, promicanje različitih oblika vlasništva, uvođenje tržišnog nadmetanja i podvrgavanje javnih poduzeća tržišnoj disciplini.

U radu se analiziraju osobitosti procesa proizvodnje javnih vodnih usluga koje ograničavaju uspostavu šireg tržišta vodnih usluga te se analizom i komparacijom primjera privatizacije vodnih usluga u državama koje su se odlučile za takav oblik upravljanja vodnim uslugama upućuje na uzroke ograničenog dosega privatizacije vodnih usluga.

2. Oblici privatizacije javnih vodnih usluga

Privatizacija vodnih usluga uvedena je u različitim dijelovima svijeta zbog različitih razloga: u Aziji zbog smanjenja proračunskih deficita, povećanja ekonomskog rasta, razvoja tržišta i poboljšanja usluga; u Latinskoj Americi zbog velikog utjecaja politike u sektoru javnih usluga i korupcije javnih vlasti; u Africi zbog financijskog opterećenja i radi omogućavanja pristupa vodi za siromašno stanovništvo te u srednjoj i istočnoj Europi na ideološkim osnovama prelaska iz komunizma u tržišnu ekonomiju. Osim u Velikoj Britaniji i Francuskoj te djelomično u Kanadi i SAD, vodu za piće u pravilu isporučuju javni isporučitelji (Prasad, 2007: 225, 226).

Neoliberalistička ekonomska politika promijenila je odnos prema upravljanju vodnim uslugama i one su izložene međusobno povezanim procesima industrijalizacije, liberalizacije i deregulacije, privatizacije te komodifikacije i marketizacije vodnih usluga. Industrijalizacija u vodnim uslugama podrazumijeva stvaranje složenih sustava infrastrukture provedbom suvremenih tehnika i tehnologija za dopremanje velikih količina vode za piće s većih udaljenosti i njezina pročišćavanja te crpljenje podzemne vode sa većih dubina, kao i odvodnju otpadnih voda i pročišćavanje za šira područja i područja veće gustoće naseljenosti putem tehnički složenih infrastrukturnih sustava. Liberalizacija i deregulacija podrazumijevaju uklanjanje propisanih ograničenja i restrikcija te uvođenje tržišnih pravila u sektoru vodnih usluga. Privatizacija pretpostavlja uvođenje elemenata tržišnog nadmetanja, sudjelovanje privatnih subjekata i ulaganje privatnog kapitala u sektoru vodnih usluga. Komodifikacija i marketizacija vode za piće percepcija je vode za piće kao bilo koje druge robe na tržištu, koja ima isključivo ekonomsku vrijednost. Razlozi zbog kojih se javne vlasti odlučuju na privatizaciju vodnih usluga jesu: a) društveni – uvjerenje da

privatizacija može omogućiti zadovoljavanje osnovnih potreba za vodom građana koji nisu opskrbljeni tim uslugama, b) komercijalni – uvjerenje da je više poduzetničkih aktivnosti bolje za državu, c) financijski – vjerovanje da privatni sektor može mobilizirati kapital brže i jeftinije od javnog sektora, d) ideološki – vjerovanje da je bolje imati manju javnu upravu, e) pragmatični – vjerovanje da kompetentan i efikasan sustav opskrbe vodom zahtijeva participaciju privatnog kapitala (Gleick, 2002: 21). U posljednje vrijeme na privatizaciju vodnih usluga gleda se kao na jedan od mogućih instrumenata za izlaz iz financijske krize (npr. Bolivija, Italija, Grčka).

Privatizacija može imati mnoge oblike, i samo krajnji oblik znači prijenos vlasništva sustava infrastrukture i upravljanja vodnim uslugama privatnom isporučitelju – što je potpuna privatizacija (*full state divestiture*), koja u pravilu nije česta. Češći su oblici u kojima se zadržava javno vlasništvo vodnih resursa i uključuje transfer samo pojedinih operativnih odgovornosti za opskrbu vodom ili odvodnju otpadnih voda s javnog na privatni sektor. Privatizacija jednako tako ne obuhvaća javne agencije i njihovu odgovornost za zaštitu okoliša, javnog zdravlja i sigurnosti, ili nadzor monopola.

Tablica 1. Oblici privatizacije javnih vodnih usluga

Vrsta infrastrukturnog objekta	Model	Opis
Postojeći objekt	prodaja	Privatna tvrtka kupuje infrastrukturni objekt, upravlja njime i prikuplja korisničku naknadu.
	najam (<i>lease</i>)	Javna vlast daje infrastrukturni objekt u najam privatnoj tvrtki, koja njime upravlja i prikuplja korisničku naknadu.
	upravljanje i održavanje (O&M ugovor)	Privatna tvrtka održava i upravlja infrastrukturnim objektom koji je u vlasništvu javnog sektora, javna vlast privatnoj tvrtki plaća naknadu.
Postojeći objekt koji zahtijeva kapitalna ulaganja ili obnovu	unajmi-izgradi-upravljaj (LBO), kupi-izgradi-upravljaj (BBO)	Privatna tvrtka unajmljuje ili kupuje infrastrukturni objekt od javnih vlasti, upravlja njime i širi ga ili obnavlja, prikupljajući korisničku naknadu i plaćajući naknadu za koncesiju.
	<i>wraparound addition</i>	Privatna tvrtka proširuje infrastrukturni objekt koji je u vlasništvu javne vlasti, u vlasništvu je samo proširenog dijela, ali upravlja cijelim infrastrukturnim objektom prikupljajući naknadu od korisnika.

Izgradnja novog infrastrukturnog objekta	izgradi-prenesi-- -upravljač (BTO)	Privatna tvrtka financira i gradi novi infrastrukturni objekt, prenosi ga u javno vlasništvo i potom njime upravlja 20–40 godina prikupljajući korisničku naknadu.
	izgradi-posjeduj- -upravljač-prenesi (BOOT), poznat kao izgradi-upravljač- -prenesi (BOT)	Poput BTO, ali vlasništvo infrastrukturnog objekta prenosi se u javno vlasništvo po isteku koncesije.
	izgradi-posjeduj- -upravljač (BOO)	Privatna tvrtka financira, gradi, posjeduje i upravlja infrastrukturnim objektom i prikuplja korisničku naknadu

Izvor: Gukov, 2007: 3–16

Slika 1. Oblici upravljanja javnim vodnim uslugama



Izvor: Gukov, 2007: 3–16.

3. Komodifikacija vode za piće

Percepcija vode kao ekonomskog dobra potaknuta je u prvom redu namjerom da se određivanjem ekonomske vrijednosti vode utječe na smanjenje količina uporabe vode njezinim racionalnim korištenjem, ali je u svim dokumentima koji promoviraju vodu kao ekonomsko dobro i obvezu punog povrata troškova nastalih u svezi s njezinim korištenjem za različite namjene (poljoprivredna proizvodnja, industrijska proizvodnja, municipalne potrebe) istaknut poseban položaj vode koja se koristi za opskrbu vodom za piće stanovništva. Percepcija vode kao ekonomskog dobra prvi put je formulirana u načelu br 4. Izjave o vodi i održivom razvoju iz Dublina 1992. (Dublin Statement, 1992.). Međutim, kako korištenje vode za piće ima izrazito naglašenu socijalnu komponentu, za taj način korištenja vode naglašava se da se »granice u percepciji vode kao ekonomskog dobra« moraju postaviti u prvom redu za korištenje vode za potrebe stanovništva, tj. za opskrbu vodom za piće jer »sukladno načelu vode kao ekonomskog

dobra, potrebno je prepoznati osnovno pravo svih ljudskih bića da imaju pristup čistoj vodi i sanitarijama po pristupačnoj cijeni«. Sljedeći međunarodni dokument koji ističe ekonomsku vrijednost vode je Izvješće Konferencije UN o okolišu i razvoju (Agenda 21, 1992.) u kojem se naglašava da pri korištenju vode prioritet treba dati zadovoljavanju osnovnih potreba i očuvanju ekosustava, ali da bi osim tih zahtjeva, međutim, uporaba vode »trebala bi biti plaćena na odgovarajući način«. Treći međunarodni dokument, Plan za implementaciju svjetskog summita o održivom razvoju iz Johannesburga 2002. (Johannesburg plan, 2002.) ističe da zahtjevi za pokrivanjem troškova ne smiju postati zapreka pristupu sigurnoj vodi za piće za siromašno stanovništvo (par. 26.b) i naglašava da »... voda nije komercijalni proizvod, već nasljeđe koje treba čuvati i zaštititi«.

Svrha naglašavanja vode kao ekonomskog dobra prvotno je bila zaštita vodnih resursa od neracionalnog trošenja, smatralo se naime da određivanje ekonomske cijene vode mora imati kao posljedicu štednju i racionalno postupanje s vodom jer podcijenjena cijena vode uzrokuje neracionalnu potrošnju i devastaciju vodnih resursa. Doista, u nekim državama bogatim vodom podcijenjena cijena vode je pravilo. Primjerice, 2001. u Kanadi 43% stanovnika plaćalo je cijenu isporučene vode u fiksnom iznosu (*flat rate*) bez obzira na utrošenu količinu vode, dok je drugih 12% stanovništva obuhvaćeno metodom izračuna cijene isporučene vode prema opadajućoj tarifi (*declining block rate*) prema kojoj iznos cijene raste sporije od većeg utrošenog volumena vode (prema načelu da veći utrošak smanjuje jediničnu cijenu isporučene vode), a samo se za 9% stanovništva primjenjivao sustav rastućih tarifa (*increasing block rate*), tj. viših cijena za veći volumen utrošene vode. I u SAD cijene vodnih usluga znatno su niže nego cijene u drugim razvijenim zemljama, a količine utrošene vode po stanovniku znatno veće. Glennon upozorava da je za većinu američkih građana cijena vode za piće »smiješno niska«, tj. jeftinija od usluga kabelaške televizije ili mobitela te da je korištenje vode u SAD, i kao vode za piće, i kao vode za navodnjavanje u poljoprivredi, u odnosu prema okolišu neodrživo (Glennon, 2005: 1883).

Politiku upravljanja vodnim resursima koja se temelji na shvaćanju vode kao robe definira više značajki. Prvo, smatra se da korištenje vode mora imati svoju stvarnu cijenu: troškovi za opskrbu vodom za piće, poljoprivredu i industriju moraju biti vraćeni. Taj je pristup proistekao iz okolišnih potreba u odnosu na uključivanje troškova pročišćavanja otpadnih voda u cijenu vode, prema načelu »onečišćivač plaća« i uključivanje troškova razvoja djelatnosti vodnih usluga, u kojima je uočen učestali nedostatak sredstava za proširenje infrastrukturnih mreža za razvoj. Drugo, smatra se

da opskrba vodnim uslugama mora biti otvorena prema tržištu jer opskrba putem privatnih isporučitelja povećava efikasnost.

Upravljanje vodom kao ekonomskim dobrom jedan je od važnih načina dosezanja njezine učinkovite i pravične uporabe te osiguranja očuvanja i zaštite resursa vode. Voda ima svoje posebne vrijednosti u uporabi kao socijalno, okolišno i kulturno dobro, stoga je puna vrijednost vode često veća od njezine ekonomske vrijednosti (Rogers, 2002: 3). Za gospodarsku ravnotežu vrijednost vode mora biti jednaka potpunim troškovima vode, u kojem je slučaju društvena dobrobit vode maksimizirana, ali je u praksi uobičajeno da je vrijednost vode obično veća od potpunih troškova, ponajprije zbog poteškoća u utvrđivanju okolišnih eksternalija u izračunu potpunih troškova. Pa ipak, vrijednost vode može ponekad biti manja od potpunih troškova, jer politički i društveni ciljevi često nadilaze ekonomske kriterije.

Ideja o vodi kao ekonomskom dobru i obvezi punog povrata troškova nastalih u svezi s njezinom upotrebom radi poticanja racionalnog trošenja vode ubrzo se pretvorila u svoju suprotnost. Komodifikacija vode dovela je do percepcije vode za piće kao robe i diskriminacije njezine dostupnosti siromašnim slojevima koji troše male količine vode, ali i nisu sposobni plaćati visoke cijene opskrbe.

4. Zastupljenost privatizacije javnih vodnih usluga

Uključivanje privatnog sektora u gospodarsku djelatnost opskrbe vodom za piće i odvodnje otpadnih voda (vodne usluge) ima dugu povijest. Doista, u nekim područjima privatno vlasništvo i opskrba vodom bilo je pravilo sve dok država nije počela preuzimati te odgovornosti.

U SAD municipalne usluge obično su isporučivale privatne organizacije u početku 19. stoljeća, ali u drugoj polovini tog stoljeća općine su se počele suočavati s problemima pristupa vodi i uslugama i započele su s tranzicijom prema javnoj kontroli i upravljanju vodnim uslugama, posebno stoga što privatni isporučitelji nisu zadovoljavali uvjete pristupa i isporuke vodnih usluga svim građanima na jednak način. U 19. stoljeću privatne kompanije držale su 94% tržišta vodnih usluga da bi 2000. taj udio iznosio samo 15%. Također, 1860. čak 74 od 156 isporučitelja vodnih usluga u SAD bile su privatne kompanije. Glavni motiv privatnog sektora u djelatnostima opskrbe vodom i odvodnji otpadnih voda bio je ostvarivanje visokih profita, ali privatne kompanije nisu bile spremne ulagati dovoljno

kapitala u te djelatnosti, nego su radije opskrbljivale bogatije dijelove gradova, a ustručavale su se od isporuke vode siromašnijim dijelovima grada. Iskustvo grada Chicaga govori tome u prilog. Privatne kompanije bile su ozloglašene po tome što su birale izvore vode koji će minimalizirati inicijalne troškove investicije uz istovremeno ignoriranje problema u kvaliteti i kvantiteti vode koji su iz toga proizlazili. Samo je općinska vlast imala kapacitet investirati velike iznose kako bi u budućnosti mogla vratiti uložena sredstva naplatom odlične kvalitete vode. Stoga SAD i Kanada pristupaju privatizaciji vodnih usluga sporije. Naime u SAD, koje imaju dugotrajnu tradiciju obavljanja vodnih usluga od privatnih kompanija, ipak još uvijek 85% stanovnika dobiva vodu od javnih isporučitelja (Wolf, 2005: 24).

U Europi, posebno u Francuskoj i Velikoj Britaniji, privatni isporučitelji vodnih usluga prisutni su još od polovine 19. stoljeća. U Velikoj Britaniji vlada Margaret Thatcher je 1989. privatizirala u cijelosti vodne usluge te je 10 regionalnih vodnih agencija (*Regional Water Agencies*, RWA), koje su bile u rukama javne vlasti, pretvoreno u privatna trgovačka društva s vlastitim kapitalom (*Water and Seweage Companies*, WaScs) čije su dionice prodane na burzi. Ti su privatni isporučitelji dobili koncesiju na infrastrukturu na rok od 25 godina i održali su monopol na svom području, iako su bili ovlaštene obavljati djelatnost vodnih usluga i izvan svoga područja, dok je njihova efikasnost podržavana temeljem vrijednosti njihovih dionica na tržištu. Proces liberalizacije vodnih usluga koji je promovirao sustav opskrbe vodnim uslugama nalik na sustav opskrbe električnom energijom ili plinom nastavio se 1998. Taj proces omogućuje sve većem broju korisnika odabir korištenja vodnih usluga od bilo kojeg ovlaštenog isporučitelja, s time da je višestruko povećan broj dozvola izdanih privatnim trgovačkim društvima za obavljanje vodnih usluga. Iskustvo Velike Britanije pokazuje da je proces provedbe reforme težak, čak i u onim zemljama koje imaju visokorazvijen institucionalni kapacitet, te upozorava na samu srž problema privatizacije vodnih usluga, a to je potreba ugradnje zaštite javnog interesa u obavljanju vodnih usluga od strane privatnih isporučitelja.

Veći međunarodni naponi na privatizaciji vodnih sustava i tržišta recentan su fenomen, s najvećim transferima koji su izvršeni u zadnja dva desetljeća 20. stoljeća. Krajem 2000. 93 zemlje djelomično su privatizirale usluge opskrbe vodom za piće ili odvodnje otpadnih voda, uključujući Argentinu, Čile, Kinu, Kolumbiju, Filipine, Južnu Afriku, Australiju, Veliku Britaniju i države srednje Europe. Ipak, danas samo 10% vodnih usluga u svijetu obavljaju privatne kompanije. U Južnoj Americi monopoli javnih poduzeća bili su pravilo do sredine 1990-ih. Kao i u mnogim drugim regijama, javni sustavi isporuke vodnih usluga nisu uspijevali postići potpunu pokri-

venost područja, obradu svih količina otpadnih voda i smanjenje gubitaka vode u mreži koji su iznosili oko 50%. Zbog tih nedostataka, vlade zemalja u Južnoj Americi povećale su udio privatnih kompanija u sektoru vodnih usluga. Do 2000. uglavnom su sve države u Južnoj Americi započele s ugovaranjem dugoročnih koncesija za obavljanje vodnih usluga s privatnim kompanijama.

U europskim zemljama privatizacija vodnih usluga nije široko prihvaćena. U Finskoj, Belgiji i Švedskoj djelatnost vodnih usluga obavljaju pretežno javni isporučitelji i privatizacija vodnih usluga je predmet žestokih političkih rasprava. Nizozemska je najprije isključila bilo kakvu mogućnost ulaska privatnog kapitala u sektor vodnih usluga, ali je posljednjih godina takva mogućnost prihvaćena. U Njemačkoj je udio javno-privatnog partnerstva u vodoopskrbi oko 22%, dok Italija unatoč pokušajima središnje državne vlasti da u sektor vodnih usluga uvede elemente privatizacije još uvijek nije donijela odluku o budućnosti svoga vodnog sektora i nije prihvatila privatizaciju vodnih usluga kao model koji će unaprijediti stanje tog sektora. U Hrvatskoj je 2010. Zakonom o vodama (NN 153/09) isključena mogućnost privatizacije vodnih usluga, koje mogu obavljati samo javni isporučitelji.

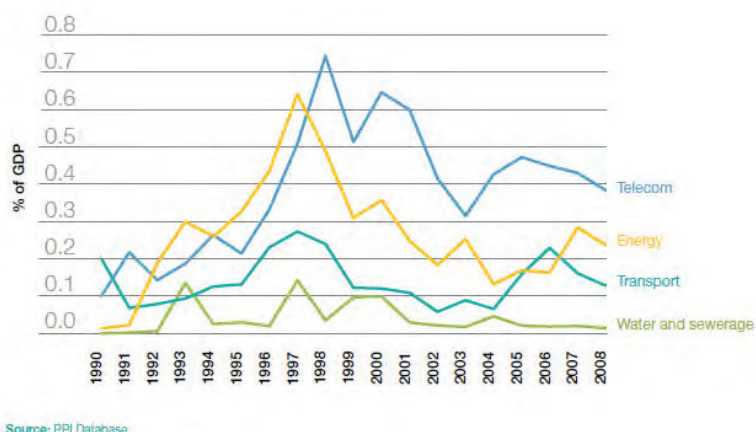
Danas u svijetu javni isporučitelji dominiraju u vodnim uslugama i isporučuju više od 90% vode isporučene iz sustava opskrbe u razvijenim zemljama (HRD, 2006: 9). Istodobno, u razdoblju od 1990. do 2002. broj stanovnika koje opskrbljuju privatni isporučitelji porastao je šest puta, od oko 50 milijuna na preko 300 milijuna (Thompson, 2011: 29). Udio privatiziranih vodnih usluga opada od 2006., kada se obavljanje tih usluga sve više vraća javnom sektoru.

5. Osobitosti procesa privatizacije u sektoru javnih vodnih usluga

Privatizacija javnih usluga koje su primarno bile prerogativ države, naročito u sektoru velikih mrežnih industrija, kao što su, primjerice, željeznički prijevoz, energetske usluge (opskrba električnom energijom, plinom i toplinskom energijom), telekomunikacijske usluge, građanima je kao korisnicima tih usluga donijela mnoge dobrobiti. Zbog otvaranja tih sektora privatnim poduzetnicima i stvaranjem tržišnog okruženja u mnogim je slučajevima, zbog konkurencije između isporučitelja, ostvareno smanjenje cijena usluga i poboljšanje njihove kvalitete. Pa ipak, u zemljama u razvoju

u sektoru vodnih usluga zastupljeno je najmanje javno-privatnih investicija u usporedbi s drugim javnim uslugama (slika 2).

Slika 2. Investicije javno-privatnih projekata u zemljama u razvoju po sektorima 1990.–2008.



Izvor: International Finance Institutions and Development Trough the Private Sector, http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=4

U razdoblju od 1990. do 2012. u investicijama u sektoru vodnih usluga privatni kapital sudjelovao je u 63 države i u 814 projekata, od čega najviše u Istočnoj Aziji i Pacifičkoj regiji, najvećim dijelom putem ugovora o koncesiji (41%), kojima je obuhvaćena vrijednost 625 investicija. Međutim, ukupno u 63 projekta koji predstavljaju 30% ukupnih investicija ugovori su raskinuti ili su pokrenuti sporovi. Privatne investicije u vodnu infrastrukturu više su nego udvostručene posljednjeg desetljeća (523 nova projekta od 2001. naspram 232 u razdoblju 1991.–2000.), i to najviše u Kini (koje čine 61% novih projekata od 2001. i 71% novih projekata od 2005.). Međutim, od početka financijske krize, broj novih projekata stalno opada dosegnuvši rekordno nisku razinu od samo 25 projekata u 2010.¹

Očito je da je sektor vodnih usluga osobit i da se metode novog javnog menadžmenta u upravljanju vodnim uslugama ne pokazuju uspješnima kao u nekim drugim djelatnostima. U odnosu na vodne usluge moraju se uzeti u obzir neke od karakteristika koje su specifične za ovaj sektor i

¹ http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=4

koje predstavljaju izazove za proces privatizacije na koji se stoga ne mogu jednostavno preslikati modeli i procesi privatizacije usluga velikih mrežnih industrija zbog tehničkih i gospodarskih osobitosti djelatnosti vodnih usluga. Tehničke i ekonomske osobitosti djelatnosti vodnih usluga obuhvaćaju: a) osobitosti procesa zahvaćanja, pročišćavanja i distribucije vode za piće te odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda, b) osobitosti cijene vodnih usluga, c) prirodni monopol na uslužnom području.

5.1. Osobitosti zahvaćanja, pročišćavanja i distribucije vode za piće te odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda

S tehničkog aspekta, planiranje i izgradnja sustava opskrbe vodom složen je proces koji obuhvaća zahvaćanje vode iz okoliša, skupljanje ili skladištenje vode, pročišćavanje i distribuciju vode potrošačima, dok proces odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda uključuje skupljanje otpadnih voda, njihovu obradu i pročišćavanje, reguliranje atmosferskih voda te obradu taloga i pročišćavanje otpadnih voda. Riječ je o procesima koji se obavljaju putem složenih i skupih sustava infrastrukture i uz znatan utrošak energije.

Distribucija vode za piće u smislu transporta vode kao proizvoda putem vodovoda vrlo je skup proces i iziskuje vrlo visoke troškove. I to je jedan od razloga zašto sustavi opskrbe vodom i njihova tržišta imaju lokalni karakter, a sustavi vodovoda obično su izgrađeni na lokalnoj razini (AZTN, 2005: 1). Cijena prijenosa vode vodovodom na velike udaljenosti iznimno je visoka prema samoj cijeni proizvoda – cijena vode može se povećati 50% na udaljenosti od 100 kilometara u odnosu prema cijeni izračunatoj na izvoru. Za razliku od vode, to povećanje za istu udaljenost iznosi svega 5% kod prijenosa električne energije, a samo 2,5% kod prijenosa plina.

Tablica 2. Usporedni prikaz troškova transporta za odabrane proizvode

	Električna energija P/kWh (400 kW)	Plin P/therm (24" cijevi)	Voda P/m ³
Troškovi proizvodnje	3.0	20	30
Transportni troškovi	0.15	0.5	15
Postotni iznos transportnih troškova u ukupnim troškovima za udaljenost od 100 km	5%	2,5%	50%

Izvor: Ofwat, UK od WRC and Ecologic, 2002.

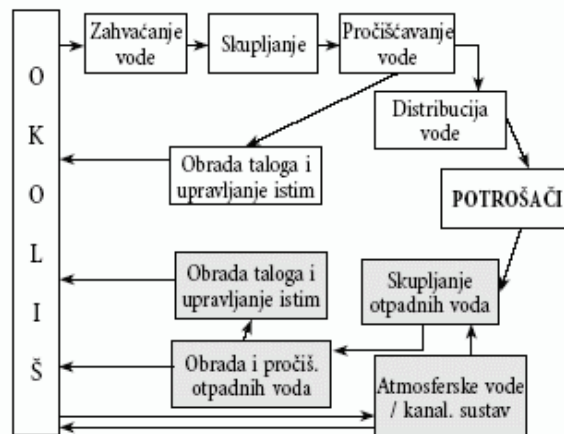
Napomena: Cijene u britanskim funtama .

Obrada: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja RH (NN 132/05), tablica 1.

S ekonomskog aspekta, specifičnosti tržišta i djelatnosti upravljanja vodnim uslugama očituju se kroz kapitalno intenzivan karakter sektora: a) kroz vertikalnu integriranost sustava, čije su pojedine komponente u vertikalnom lancu međusobno posebno ovisne jedna o drugoj, te b) iznimno visok udjel fiksnih troškova u ukupnim troškovima isporučitelja.

Vertikalna integriranost posljedica je prirodnog strukturiranja faza u procesu opskrbe vodom kao vertikalnog lanca aktivnosti. Svaka pojedina faza iz tog procesa (zahvaćanje, skupljanje, pročišćavanje i distribucija vode) logičan je i prirodan nastavak prethodne faze i bez svake pojedine faze cijeli sustav opskrbe vodom ne bi bio cjelovit. Spomenuto obilježje vertikalne integriranosti ne upućuje na zaključak da je nužno da svim nabrojenim fazama u procesu mora upravljati jedan poduzetnik, već da takav prirodni lanac procesa dovodi do prijekne potrebe povezanosti bez obzira na to je li cijeli proces povezan s upravljačke strane ili su faze procesa odvojene upravljački.

Slika 3. Sustav gospodarenja vodom



Izvor: Study on the Application of the Competition Rules to the Water Sector in the European Community, WRC and Ecologic, 2002. Obrada: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (NN 132/05).

Kapitalno intenzivni sektor djelatnosti vodnih usluga očituje se kroz vrlo visok udio stalne ili fiksne imovine koji je posljedica potrebe ulaganja u vodovode, postrojenja za pročišćavanje sakupljenih voda, kanalizacijske sustave i sl. Sva ta imovina koja iziskuje vrlo velika ulaganja ima vrlo dug vijek uporabe i čini fiksnu imovinu poduzetnika, najznačajniju stavku u

aktivni poduzetnika. Opisani visoki troškovi koji nastaju ulaganjem u tu imovinu predstavljaju vrlo visoke fiksne troškove u strukturi troškova te ujedno čine i visoke troškove »istupa s tržišta«. Ti troškovi nastaju i prije nego što sustav počne generirati prihode iz poslovanja.

Varijabilni troškovi u proizvodnji vodnih usluga obuhvaćaju operativne troškove i troškove održavanja vezane uz svakodnevnu funkciju sustava opskrbe, kao što su trošak sirovine, trošak električne energije za rad sustava, plaće zaposlenika i dr. Promatrajući troškovnu stranu, može se zaključiti da kod isporučitelja koji djeluju u djelatnosti vodnih usluga varijabilni troškovi predstavljaju znatno manji udio u ukupnim troškovima. Početna ideja teorije novog javnog menadžmenta polazi od pretpostavke da će privatni isporučitelj vodnih usluga obavljati djelatnost efikasnije većim ulaganjem u infrastrukturu radi njezine bolje iskorištenosti (smanjenje gubitaka vode) nastojeći smanjiti troškove isporuke tih usluga i na taj način povećati svoj profit. Varijabilni troškovi koji predstavljaju znatno manji udio u ukupnim troškovima ograničavaju mogućnosti smanjenja troškova privatnog isporučitelja, jer on može izravno djelovati uglavnom na smanjenje varijabilnih troškova. Jedan od načina povećanja efikasnosti privatnog isporučitelja je smanjenje varijabilnih troškova otpuštanjem viška radnika, odnosno nepreuzimanja radnika od postojećih lokalnih javnih isporučitelja vodnih usluga.

Tablica 3. Prosječna struktura troškova opskrbe vodom za piće i odvodnje otpadnih voda u Njemačkoj 2008.

	Opskrba vodom za piće, %	Odvodnja otpadnih voda, %
Troškovi ljudskih resursa	20,6	15,0
Amortizacija	21,5	29,0
Uprava, najamnine	13,7	20,0
Porezi, izdaci, pristojbe, doprinosi	4,1	6,0
Kamate (vanjski kapital)	8,8	3,0
Vanjske uslužne djelatnosti	15,4	3,0
Vanjska dobava vode	9,6	6,0
Materijalni troškovi	6,3	18,0
Ukupno:	100	100

Izvor: Krtalić, 2010: 170, 171.

5.2. Osobitosti cijene javnih vodnih usluga

Percepcija vodnih usluga s ekonomskog stajališta vezana je za specifičnost strukture cijene vodnih usluga. Sustav opskrbe vodom karakterizira načelo solidarnosti. Ono se očituje prije svega u načelu prosječnih troškova i solidarnom podmirivanju tih troškova, jer bi u suprotnom nastao čitav niz pitanja i problema u izračunu stvarnih troškova opskrbe. Primjerice, potrošač koji se nalazi pet kilometara od izvorišta i koji stvarno troši pet kilometara vodovodne infrastrukture mogao bi zahtijevati pokrivanje i obračun manjeg iznosa fiksnih troškova u skladu sa stvarnim troškovima koji nastaju prema njemu kao potrošaču. Sukladno s navedenim, primjenjivani tarifni sustavi odnosno cijene usluga moraju biti u skladu s tim načelima.

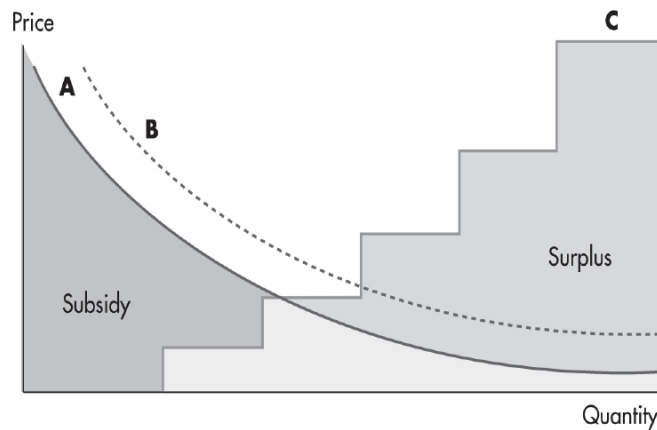
Ispravno i poželjno određivanje tarifa odnosno cijene usluge opskrbe vodom kućanstva putem vodovodne mreže obuhvaća, s jedne strane, troškovne komponente u svezi s obavljanjem djelatnosti opskrbe vodom i, s druge strane, komponentu prihoda kojima te troškove podmiruju potrošači. Ova druga komponenta predstavlja odnos prema potrošačima i izražena je kroz naknade koje potrošači podmiruju za određeni iznos potrošnje vode. U djelatnosti opskrbe vodom u pravilu se primjenjuje načelo određivanja cijene temeljene na troškovima, a načelo solidarnosti i jednakosti svih potrošača upućuje na to da je opravdan određeni iznos naknade za održavanje i upravljanje sustavom koji se obračunava u jednakom iznosu prema svim potrošačima tijekom određenog razdoblja, obično je to mjesečni obračun. Struka i komparativna praksa pokazale su kakvi tarifni sustavi ispunjavaju zahtjeve za nediskriminatoran odnos prema svim kategorijama potrošača, s jedne strane, i za osiguranje dovoljnih financijskih sredstava u upravljanju sustavom opskrbe vodom koji osigurava održivost i razvoj, s druge strane.

Voda kao proizvod spada u grupu proizvoda koju i potrošači i zakonodavac smatraju proizvodom koji je *condicio sine qua non* za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba ljudi. Iz tog razloga, sve donedavno, cijena vode nije se određivala na temelju ekonomske vrijednosti, već na temelju socijalne vrijednosti, a posljedica toga bile su relativno niske cijene vode.

Značajne su još dvije osobitosti strukture cijene vodnih usluga. Prva se iskazuje u visokom udjelu marginalnih troškova koji pokazuju porast ukupnih troškova nastalih proizvodnjom dodatne jedinice proizvoda kod potrošača koji upotrebljavaju male količine vode te njihovu opadajućem udjelu kod potrošača s većom potrošnjom vode (linija A), jer je jeftinije

osigurati dodatnu jedinicu vode velikim potrošačima nego onima koji troše manje količine. Razlog tome su manji troškovi održavanja po jedinici vode, manji troškovi naplate računa od jednog većeg potrošača u odnosu na više manjih koji upotrebljavaju istu količinu vode (*cherry picking*). S gospodarskog gledišta privatni isporučitelji stoga imaju manji interes opskrbljivati socijalno ugrožene društvene grupe vodom, dok se to kod javnih isporučitelja kompenzira smanjenjem troškova javnog sektora za javno zdravlje zbog poboljšanja higijensko-sanitarnih uvjeta odgovarajućom opskrbom vodnim uslugama (Bond, 2008: 10).

Slika 4. Udio marginalnih troškova u cijeni vode, očekivani povrat uloženog kapitala, subvencija i rastuće blok-tarife



Izvor: Bond, 2008: 10.

Druga značajna osobitost cijena vodnih usluga je potreba subvencija cijena vodnih usluga potrošača slabijeg imovnog stanja koji troše manje količine vode te slijedom toga potrebno veliko povećanje cijene usluga primjenom blok-tarifa za veće količine potrošene vode kako bi se obeshrabrilo neracionalno korištenje vode za luksuzne potrebe (linija C). Osim toga, kod privatizacije vodnih usluga na veću cijenu usluge utječe i očekivani iznos povrata uloženog kapitala (profit) privatnog isporučitelja (linija B).

5.3. Prirodni monopol na uslužnom području

S obzirom na sve navedene značajke sektora opskrbe vodom, a posebno na one koji se očituju u vrlo visokim troškovima ulaska na tržište i visokim

troškovima istupa s tržišta, na tržištu opskrbe vodom uobičajeno prevladava prirodni monopol za zemljopisno područje (uslužno područje) u kojem isporučitelj vode ima izgrađenu vodovodnu mrežu kojom opskrbljuje krajnje potrošače. Sektor vodnih usluga ima mnogo karakteristika prirodnog monopola jer subjekti koji obavljaju djelatnosti ne djeluju u normalnim tržišnim okolnostima zbog zatvorene prirode njihovih tržišta (monopol ili oligopol), budući da djeluju na teritorijalno ograničenom, lokalnom području, kao i zbog toga što je potražnja za vodnim uslugama na tržištu u pravilu uvijek veća od ponude. Potražnja za vodom kao funkcija cijene pokazuje vrlo neelastičan karakter. Rast cijene vode za mali, ali ipak dovoljno značajan postotak ne rezultira značajnim smanjenjem potražnje za vodom i jedan je od razloga prirodnog monopola isporučitelja vodnih usluga.

Osobitost ograničenog tržišta vodnih usluga proizlazi iz osobitosti procesa proizvodnje vodnih usluga: a) korištenje vode za javnu vodoopskrbu usmjereno je prvenstveno na izvore vode lokalnog područja ili, u najboljem slučaju, na izvore vode regionalnog područja te je toga izgradnja infrastrukturnih sustava ograničena na lokalno, najviše regionalno područje jer je umrežavanje sustava infrastrukture u velike mrežne sustave tehnološki ograničeno, a dopremanje vode u vodoopskrbnom sustavu s velikih udaljenosti znatno poskupljuje cijenu vode i djeluje kao teritorijalno ograničavajući faktor djelatnosti; b) zbrinjavanje otpadnih voda tehnološki zahtijeva zbrinjavanje na mjestu nastajanja, što upućuje na lokalno područje i lokalnog isporučitelja.

Slika 5. Prirodni monopol u sektoru vodnih usluga



Izvor: AZTN, 2005: točka 6.2.

Postoje mišljenja da je mogućnost liberalizacije tržišta u djelatnostima lokalnog značenja ograničena, a praktično nepostojeća u djelatnostima vodnih usluga (Carozza, 2008: 24). U odsutnosti jakih regulacijskih kapaciteta zaštite javnog interesa putem pravila o investiranju i cijenama, postoji opasnost od zlouporabe monopolističkog položaja te stoga u nekim slučajevima države moraju poduzimati mjere protiv nezakonitih radnji koje poduzimaju isporučitelji koji uživaju monopol. U sektoru vodnih usluga nevidljiva ruka tržišta ne može razriješiti problem kontrole upravljanja javnom uslugom. Razmišljanje da je to pitanje privatnog međusobnog interesa isporučitelja i korisnika usluga na tržištu te da se ravnoteža interesa može ostvariti isključivo zaštitom slabije strane u tom odnosu, korisnika usluga putem organizacija za zaštitu potrošača, nema stvarne osnove (Citroni, 2008: 8).

Jedna od razlikovnih karakteristika za propisno funkcioniranje tržišnih mehanizama je mogućnost alokacije određenih dobara (faktora proizvodnje, robe ili usluga) drugim dobrima, stoga funkcija relativnih cijena utječe na usporedbu vrijednosti takvih zamjenjivih dobara ili usluga. Esencijalno svojstvo slobodnog tržišta je činjenica da kupac može birati između različitih proizvoda iste ili različite prirode, koristeći se pri tom izboru kriterijima cijene i kvalitete, što je temeljno za slobodu izbora kako potrošača tako i proizvođača. Međutim, koristiti vodne usluge nije stvar izbora, već potrebe. Činjenica da voda ne može biti zamijenjena bilo čime drugim čini vodu osnovnom potrebom i pojavnosti koja je podređena načelima funkcioniranja društva kao cjeline. Voda je socijalna potreba (*social asset*), zajedničko dobro (*common good*) temeljno za svaku ljudsku zajednicu.

Ideja da voda mora biti smatrana pretežno ekonomskim dobrom ili utroživim resursom i da će stoga zakoni tržišta omogućiti regulaciju problema nestašice ili čak međudržavnih sukoba, značajno pojednostavljuje samu bit problema i temelji se na ideološkom pristupu koji osvjetljava samo jednu od mnogih dimenzija vode, naglašavajući njezinu ekonomsku vrijednost ispred svih ostalih vrijednosti. Taj ideološki pristup temeljen je na tvrdnji da je tržište temeljni mehanizam, superioran ostalima (političkoj regulaciji, kooperaciji i solidarnosti) u odnosu na pitanje alokacije materijalnih i nematerijalnih resursa i najefikasniju distribuciju proizvedenog bogatstva. No, u odnosu na vodu to nije primjenjivo, jer je voda kao tvar prijeko potrebna za život neusporediva s drugim tvarima na Zemlji (osim zraka) i jedinstveni je resurs potpuno različit od drugih resursa, kojem resursu ljudska bića moraju imati pristup kako bi zadovoljila svoje osobne i kolektivne potrebe i održala svoje postojanje. Jedinstvena priroda vode proizlazi, *inter alia*, iz činjenice da je voda za piće u uporabi nezamjenjiva

drugim proizvodom ili je zamjenski proizvod (voda u bocama) nerazmjerno skup.

Na efikasnost isporučitelja vodnih usluga ne utječe njegov pravni status (privatni ili javni isporučitelj), već mogućnost konkurencije više ponuda na tržištu. Kada nema konkurencije, monopolist određuje cijenu radi maksimizacije profita (Peterella, 2001: 39). Ima primjera u kojima monopolistička konkurencija djeluje na tržištu s mnogo kupaca i prodavača, ali su prodavana dobra značajno diferencirana te svaki prodavač zadržava određen položaj i snagu na tržištu. Međutim, kod usluge vodom za piće takva diferencijacija proizvoda ne postoji: riječ je o usluzi koja mora zadovoljavati određene propisane standarde kvalitete i biti dostupna svim korisnicima. Kod privatizacije vodnih usluga korisnici usluga u pravilu ne uživaju nikakve koristi značajne za tržišnu konkurenciju, kao što je smanjenje cijene ili višestrukost ponude.

Privatizacija vodnih usluga u pravilu ne znači natjecanje privatnih isporučitelja na tržištu, već natjecanje privatnih isporučitelja za tržište, odnosno natjecanje različitih privatnih isporučitelja za dobivanje ugovora o upravljanju vodnim uslugama. Nakon provedenog nadmetanja i ostvarenja prava na upravljanje vodnim uslugama, koje se obično zaključuje na 30 i više godina, radi osiguranja povrata kapitala koji ulaže u razvoj infrastrukture, izabrani isporučitelj u tom vremenu, kao jedini isporučitelj postaje *de facto* monopolist na tom tržištu.² Interes privatnih isporučitelja vodnih usluga iskazuje se zbog: a) sigurnog tržišta usluga, u smislu osiguranog broja potrošača koji nemaju mogućnost izbora drugog isporučitelja niti izbora zamjenske usluge, te b) u sigurnom povratu uloženog kapitala.

Moguće je zamisliti sustav vodnih usluga na koji djeluje više isporučitelja korištenjem javne infrastrukture, koji su u međusobnoj konkurenciji takon da razne kategorije korisnika mogu birati korištenje usluge između više ovlaštenih isporučitelja, kao što je to, primjerice, kod drugih javnih usluga koje se isporučuju putem velikih infrastrukturnih mreža (primjerice telekomunikacijskih i energetske usluga), koji bi predstavljao formiranje tržišta vodnih usluga koje se temelji na konkurenciji više isporučitelja.

² Upravo je prirodni monopol djelatnosti vodnih usluga razlog velikom interesu privatnih korporacija za te djelatnosti. Naime, pogodnosti dugoročno osiguranog tržišta i sigurnost prodaje proizvoda, kao i povrata uloženog kapitala uz primjerenu profitnu stopu, uz isključenje inače potrebnih troškova poslovanja (npr. reklame) u uvjetima promjenjivog i nesigurnog globalnog tržišta, predstavljaju pogodne uvjete poslovanja. To je razlog reorijentacije sve većeg broja industrijskih privatnih kompanija na obavljanje vodnih usluga, kao što su General Electric, Danaher, ITT, Pentair, Siemens (Wolf, 2005: 92).

Takav je sustav, u kojem više isporučitelja koristi javnu infrastrukturu za vodne usluge, a korisnici mogu birati isporučitelja od kojega će kupovati vodne usluge, djelomično uspostavljen u Velikoj Britaniji i iznimka je od pravila dodjele dugogodišnjih koncesija za upravljanje vodnim uslugama na uslužnom području jednom privatnom isporučitelju, koji se primjenjuje u drugim državama.

5.4. Uspješnost procesa privatizacije javnih vodnih usluga

Iako javni isporučitelji dominiraju u vodnim uslugama i isporučuju više od 90% vode isporučene iz sustava opskrbe u razvijenim zemljama (HDR, 2006: 9), sustav vodnih usluga temeljen na javnom isporučitelju, međutim, nije bez nedostataka. Visoki troškovi i neefikasnost jedna su od temeljnih zamjerki javnim isporučiteljima. U literaturi ima mnogo autora koji smatraju da je korist od privatizacije javnih usluga mogućnost povećanja efikasnosti i kvalitete usluga. S tog stajališta, potrebno je istaknuti da privatizacija vodnih usluga podrazumijeva razdvajanje funkcije isporučitelja od kontrolne funkcije koju obavljaju izborne vlasti i isporuke vodnih usluga koje mogu ugovorom biti povjerene trećim osobama (Citroni, 2008: 40).

Odgovor na pitanje jesu li javni ili privatni isporučitelji efikasniji vrlo je složen. Istraživanja koja su pokušala dati odgovor na to pitanje tijekom gotovo tri desetljeća zaključuju da je, iako privatni isporučitelji ističu kako postižu uspjehe i poboljšanje efektivnosti, vrlo malo statističkih podataka koji bi to mogli potvrditi. Nema statističkih dokaza koji potkrepljuju teorije o boljoj efikasnosti privatnih isporučitelja u odnosu na javne. Empirijske analize upućuju na to da samo u rijetkim slučajevima privatni isporučitelj prihvaća strategije investiranja koje su sukladne zahtjevima očuvanja vrijednosti mreže infrastrukture na duga razdoblja te da je češće da se ugovor ograničava isključivo na održavanje sustava infrastrukture potrebne za osiguranje njegova funkcioniranja tijekom ugovornog razdoblja (Wolf, 2005: 97). Međutim, ne može se isključiti da se interes privatnih isporučitelja za povrat uloženog kapitala uz odgovarajući profit osigurava određivanjem cijene vodnih usluga utemeljene na zahtijevanom profitu, kada tarifa cijena vodnih usluga uključuje odgovarajući postotak vrijednosti cijene na ime povrata kapitala privatnog isporučitelja, što u pravilu znači više cijene vodnih usluga.

Implementacija politike novog javnog menadžmenta u sektoru vodnih usluga nije polučila svugdje uspješne rezultate. Procesi privatizacije vod-

nih usluga generirali su mnoge od najintenzivnijih društvenih sukoba današnjice (Bond, 2008: 12). Neuspješni slučajevi privatizacije vodnih usluga u svijetu dobili su značajan prostor u javnosti zbog diskriminacijske prakse isključivanja siromašnih slojeva od opskrbe vodnim uslugama, čemu su se usprotivile mnoge društvene grupe, nevladine organizacije i institucije. Negativni efekti neuspješne privatizacije vodnih usluga iskazuju se u rastu cijena i nedostatnoj kvaliteti vodnih usluga te uspostavljanju prakse isključenja korisnika koji nisu sposobni plaćati cijenu usluge.

Privatni isporučitelji vodnih usluga nastojali su u početku u svim zemljama održati niske cijene usluga, ali su poslije znatno povećali cijene. Primjerice, u Velikoj Britaniji cijene vodnih usluga su od početka privatizacije sustava 1989. do 1995. porasle 106%, dok je profit privatnih kompanija povećan 692%, ali se unatoč tome ističe da je kvaliteta usluga i efektivnost značajno povećana (Fitzmaurice, 2007: 561). Međutim, rast cijena vodnih usluga drugačije je utjecao na privatizaciju vodnih usluga u nerazvijenim zemljama. Prvi »rat za vodu« koji je privukao međunarodnu pozornost bio je sukob autohtonog stanovništva grada Cochabambe u Boliviji. U 1998. pod nadzorom Svjetske banke, vlada Bolivije donijela je zakon o privatizaciji sustava vodnih usluga grada Cochabambe i povjerila koncesijski ugovor kompaniji Bechtel (SAD), koja je odmah trostruko povećala cijenu vodnih usluga te isključila od korištenja usluga korisnike koji nisu bili sposobni plaćati. U zemlji u kojoj je minimalna plaća 60 US dolara mjesečno, mnogi korisnici dobili su mjesečne račune za vodne usluge od 20 US dolara, koje si jednostavno nisu mogli priuštiti. U gradu La Paz u obližnjem području El Alto, u kojem žive tisuće autohtonog stanovništva, kompanija je korisnicima dostavila pretjerano visoke račune za usluge od 450 US dolara, jednake dvogodišnjem prihodu siromašnih obitelji, te nije uložila sredstva u popravak infrastrukture i pročišćavanje otpadnih voda. U Buenos Airesu privatna kompanija povećavala je cijene usluga ukupno 88% u prvih 10 godina obavljanja djelatnosti. Kvaliteta isporučene vode za piće također nije bila zadovoljavajuća. U nekim područjima koncentracije nitrata u vodi bile su toliko visoke da voda nije bila podobna za ljudsku konzumaciju. U Cordobi su cijene usluga povećane 500% po računu. Privatizacija u gradovima Mexico Cityju, Cancunu i desetak drugih donijela je neprimjereno visoke cijene usluga koje stanovništvo nije moglo plaćati i uskratu usluga onima koji nisu bili kadri plaćati (Barlow, 2007: 104, 107). Zbog nedostatka sredstava i značajne nestašice vode u Manili na Filipinima cijena usluge povećana je 11 godina nakon privatizacije 500–700%, čime je voda postala preskupa za siromašno stanovništvo (Kornfeld, 2010: 715). Isključenja od korištenja usluga zbog neplaćanja računa za vodne

usluge postala su pravilo, u nekim slučajevima isključene su od opskrbe vodom čak i javne ustanove. U nekim naseljima u Velikoj Britaniji i Južnoj Africi instalirani su *pre-paid* uređaji s plastičnim karticama za kupnju vode, koji automatski isključuju korisnike od uporabe vode za piće nakon utroška plaćenih količina vode.

U literaturi se ističe da povećanju cijena usluga nije razlog isključivo težnja za ostvarenjem profita privatnih isporučitelja, već i objektivna potreba velikih ulaganja u održavanje zatečenih nefunkcionalnih sustava infrastrukture, kao i potrebnog investiranja u nove sustave infrastrukture da bi se dostigli i održali standardi. Ističe se da bi za iste investicije države morale povećati poreze ili zaduživanje ili te investicije radi dosezanja odgovarajućih standarda ne bi bile izvršene (Fitzmaurice, 2007: 565). Na povećanje cijena usluge utjecali su određeni faktori koji nisu uzeti u obzir prilikom ugovaranja koncesije: a) valutni rizik koji može povećati iznos vanjskog inozemnog kapitala, b) iznos investiranog kapitala, c) iskustvo u upravljanju vodnim uslugama, d) kvaliteta i kvanititeta opskrbe vodom, e) potrošnja vode, te f) gubici vode u sustavu infrastrukture (Rosmann, 2003: 7).

Protivnici privatizacije vodnih usluga ističu značajan negativni utjecaj transnacionalnih kompanija u privatizaciji vodnih usluga, koje u pravilu štite interese privatnog kapitala koji predstavljaju. U mnogim slučajevima sudjelovanje privatnog sektora u obavljanju vodnih usluga u nerazvijenim zemljama bilo je preduvjet za dobivanje kredita i pomoći razvijenih zemalja putem Međunarodnog monetarnog fonda ili Svjetske banke, od kojih su mnogi projekti doživjeli značajne kritike zbog negativnog utjecaja na okoliš i nanesenu štetu lokalnom stanovništvu, kao primjerice za Cochabambu (Bolivija), Delhi, Tamil Nadu (Indija), Manilu (Filipini), Johannesburg (Južna Afrika) (Kornfeld, 2010: 712). Iako se ta uvjetovanost za dobivanje međunarodnih sredstava često tumači kao pritisak na vlade zemalja u razvoju, činjenica je da te zemlje ne raspolažu dovoljnim stručnim kadrovima ni tehnološkim kapacitetima koji bi mogli iznijeti realizaciju pothvata izgradnje sustava vodnih usluga te da transnacionalne kompanije u ovim slučajevima prodaju znanje i tehnologiju (*know-how*), pa je za razvoj vodnog sektora potreban privatni kapital zbog nedostatka sredstava za investicije u infrastrukturu u nerazvijenim zemljama (Kornfeld, 2010: 718). Međutim, ne može se isključiti da su najveće transnacionalne kompanije u sektoru vodnih usluga vrlo snažne i raspolažu dohotkom često puta većim od pojedinih država te mogu biti izvori korupcije i pritiska na tijela javne vlasti, naročito u nerazvijenim zemljama u kojima nije us-

postavljen efektivan nadzor nositelja funkcija javne vlasti.³ Za više od 34 ugovora o privatizaciji vodnih usluga u svijetu (od čega se 21 odnosi na transnacionalnu kompaniju *Suez Lyonnaise des Eaux*) pokrenuti su sporovi između privatnih kompanija i država-koncedenata pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova (*International Centre for Settlement of Investment Disputes*, ICSID) – većina ugovora je raskinuta ili izmijenjena pretežno zbog nedostatne kvalitete usluga isporučitelja, ali su još uvijek u tijeku dva spora povodom zahtjeva privatnih isporučitelja za naknadu štete prema Argentini (Chowdhury, 2011: 14).

U velikoj većini slučajeva javne vlasti su po isteku ugovora o privatizaciji vodnih usluga nacionalizirale ili municipalizirale privatizirane vodne usluge. U Parizu je nakon *cost-benefit* analize utvrđeno da je isplativije ponovo remunicipalizirati privatni udio isporučitelja vodnih usluga nego pregovarati o izmjeni ugovora o koncesiji s privatnim isporučiteljem. U slučaju Manile jedna od tvrtki bila je renacionalizirana, a restrukturiranje tvrtke izvršeno je dodatnim državnim potporama, ugovor o obavljanju vodnih usluga izmijenjen je i vlada je potom prodala svoje dionice u tvrtki novim investitorima. Čin nacionalizacije ponekad se poduzimao kao prvi korak u nizu akcija, a u nekim slučajevima kao inicijativa tijekom procesa pregovaranja. Obično je nacionalizacija završni korak, bilo provođenjem dogovorenih raskida ugovora ili kao način nametanja raskida ugovora. Primjerice, u Maleziji je vladina politika sustavno renacionalizirala svu prijašnju imovinu službi državnih isporučitelja vodnih usluga, raskinula postojeće ugovore o koncesiji, umanjila dopuštene razine poskupljenja vodnih usluga te ugovorila naknadu privatnim isporučiteljima zbog raskida ugovora, izdavanjem državnih obveznica.

Najveći rizik od negativnih utjecaja u privatizaciji vodnih usluga upravo je u onim nerazvijenim državama u kojima je institucionalni sustav najslabiji i u kojima tijela javne vlasti nisu sposobna osigurati institucionalni nadzor isporučitelja i zaštitu javnog interesa. Neuspjeh pojedinih država u privatizaciji vodnih usluga u pravilu proizlazi iz nedovoljne institucionalne

³ To su, *inter alia*, kompanije *Saur-Boyages*, *Nestlé*, *Bechtel*, *Thames Water United Utilities*, *Danone* te dvije francuske korporacije *Veolia Environnement* (formalno *Vivendi Environnement*) i *Suez Lyonnaise des Eaux* koje kontroliraju većinu privatnih koncesija za vodne usluge diljem svijeta. *Veolia Water* ima 96.651 zaposlenika, opskrbljuje 103 milijuna osoba vodom za piće i 73 milijuna osoba sanitarnim uređajima u 69 zemalja i 40 podružnica. Za 2011. ostvario je 29.647 milijardi eura prihoda. Korporacija *Suez Environnement* opskrbljuje oko 110 milijuna ljudi vodnim uslugama (opskrba vodom za piće i odvodnja otpadnih voda), ima 80.410 zaposlenika u 70 zemalja na pet kontinenata u 41 podružnici, a 2011. ostvarila je prihod 14,8 milijardi eura.

potpore i nedostatnog zakonodavstva, pri čemu izostanak odgovarajuće pravne regulative učestalo utječe na ishod koji nije na dobrobit siromašnih slojeva stanovništva. Smatra se da su razlozi neuspješnosti procesa privatizacije vodnih usluga nedostatno zakonodavstvo i nedostatak političke volje za implementaciju odgovarajućeg zakonodavnog okvira koji bi osigurao jaka nezavisna tijela za nadzor privatnih isporučitelja.

6. Načela upravljanja javnim vodnim uslugama

U prošlim desetljećima ideja da voda za piće može biti u potpunosti predmet pravila i snage tržišta, cijena i međunarodnog trgovinskog režima primijenjena je u praksi na desetke načina, na tisuću mjesta i utjecala je na živote milijuna ljudi. Te ideje i trendovi generirale su enormne kontroverzne situacije. U mnogim mjestima shvaćanje vode kao ekonomskog dobra ponudilo je veće mogućnosti za opskrbu svakog ljudskog bića osnovnom životnom potrebom i zaštitilo ekosustave, ali je u nekim slučajevima proizročilo grubu diskriminaciju stanovništva u opskrbi vodom zbog visokog rasta cijena. U posljednjem desetljeću trend privatizacije vodnih usluga znatno je usporen, uključujući kako uspješne tako i spektakularno neuspješne primjere jer nisu učinjeni dovoljni napor za shvaćanje rizika i ograničenja privatizacije vodnih usluga i utvrđivanje smjernica i standarda za upravljanje procesom privatizacije.

U literaturi se ističe da je formiranje cijena vode za piće zasnovano na punom povratu troškova, alokacija vode prema najboljem ponuditelju i involviranje privatnih isporučitelja u upravljanje vodnim uslugama inkompatibilno s prirodom vode kao jedinstvenog javnog resursa kojim je potrebno upravljati u širem javnom interesu, posebno s obzirom na očuvanje okoliša i zaštitu prava najsiromašnijih članova društva (Thompson, 2011: 18). Međutim, nije moguće isključiti privatni sektor iz upravljanja vodnim uslugama, jer je takav način upravljanja vodnim uslugama kompatibilan s kapitalističkim političkim i ekonomskim sustavom (Duggard, Drage, 2012: 6). Način isporuke vodnih usluga na koju se odluči pojedina država (negdje to može biti izravna opskrba od javnih vlasti, a negdje se javne usluge isporučuju od privatnog isporučitelja nakon provedenog postupka delegacije, negdje je opskrba uslugom neformalna) ovisi uvijek o odluci tijela javne vlasti.⁴ Privatizacija nije inkompatibilna s vodnim uslugama, ali

⁴ Pismo posebne izvjestiteljice o ljudskom pravu na sigurnu vodu za piće i sanitarije Catarine de Albuquerque, Ured visokog komesara za ljudska prava UN od 10. listopada

na tržištu s ograničenom mogućnosti nadmetanja i proizvodom koji je temeljan za ljudsku dobrobit važna je uloga regulacijskih tijela koja moraju osigurati da isporučitelji upravljaju vodnim uslugama na način koji osigurava kako efikasnost tako i jednakost u opskrbi (Fitzmaurice, 2007: 567).

Upravljanje vodama mora obuhvatiti osnovne obilježja vode: vodu kao javno dobro i potrebu zaštite javnog interesa, ekonomsku valorizaciju vode i vodu kao ljudsko pravo (Thompson, 2011: 18). Ističu se tri važna načela upravljanja javnim vodnim uslugama, koja moraju poštovati kako javni tako i privatni isporučitelji. Prvo načelo podrazumijeva upravljanje vodom kao socijalnim dobrom, što znači osiguranje: a) osnovnih potreba stanovništva za vodom jamstvom osnovnih količina vode u svakom ugovoru o privatizaciji vodnih usluga, b) osnovnih potreba vode za ekosustav jamstvom osnovnih potreba ekosustava u svakom ugovoru o privatizaciji vodnih usluga, i c) subvencije osnovnih količina vode za siromašne korisnike vodnih usluga. Drugo načelo obuhvaća primjenu ekonomskih pravila u upravljanju vodnim uslugama: a) isporuku vodnih usluga prema pravičnim cijenama, b) uvijek kada je to moguće osiguranje sudjelovanja korisnika u procesima povećanja cijena i tarifa povezanih s poboljšanjem kvalitete usluga, c) subvencije moraju biti primjerene socijalnim potrebama stanovništva, i d) privatne kompanije moraju dokazati da su novi projekti opskrbe vodnim uslugama jeftiniji od projekata koji osiguravaju očuvanje vode i efikasnost uporabe vode prije investiranja i porasta cijena vodnih usluga radi pokrivanja troškova tih investicija. Treće načelo zahtijeva osiguranje jakog regulacijskog i nadzornog sustava javnih vlasti i podrazumijeva: a) vlasništvo javnih vlasti nad infrastrukturnim objektima za vodne usluge i vodnim resursima, b) usvajanje zakona o standardima kvalitete vode i nadzor kvalitete vode od javne agencije i isporučitelja vodnih usluga, c) ugovore o privatizaciji koji moraju sadržavati obveze objiju ugovornih strana, postupke za rješavanje mogućih sporova i nadzor nezavisnih tehničkih i pravnih stručnjaka, te d) pregovori o privatizaciji vodnih usluga moraju biti otvoreni, transparentni i uključivati sve sudionike na koje privatizacija ima utjecaj (Gleick, 2002: 40–42).

7. Zaključak

Isporuka vodnih usluga može biti povjerena javnom ili privatnom isporučitelju i odabir između tih dviju opcija uvijek je na tijelima javne vlasti u čijem je djelokrugu vodno komunalno gospodarstvo. Ovisno o tradicionalnom povijesnom društvenom razvoju, to mogu u različitim državama biti javne vlasti lokalne, regionalne ili državne razine. Odgovornost za opskrbu vodnim uslugama prema korisnicima uvijek ostaje na tijelima javne vlasti.

Proces privatizacije vodnih usluga mora se provesti uz poštovanje specifičnosti proizvodnje koje razlikuju te usluge od ostalih usluga gospodarskog interesa koje se distribuiraju putem velikih mrežnih industrija (primjerice energetske i telekomunikacijske usluge). Specifičnosti proizvodnje vodnih usluga obuhvaćaju visok udio fiksnih troškova u proizvodnji, osobitost formiranja cijena vodnih usluga kao usluga kojima se zadovoljavaju osnovne ljudske potrebe i posljedična prisutnost načela solidarnosti u podmirenju cijena te ograničenost područja tržišta vodnih usluga (prirodni monopol) na uslužnom području. Kako bi privatizacija vodnih usluga bila uspješna, potrebno je osiguranje jakog regulacijskog i nadzornog sustava javnih vlasti, koji mora osigurati zaštitu javnog interesa zastupljenog u opskrbi javnim vodnim uslugama korisnika u svim segmentima društva i pripadnika različitih društvenih grupa prema načelu jednakosti.

Literatura

- Barlow, Maude (2007) *Blue Covenant*. New York: The New Press
- Bond, Peter (2008) *Macrodynamics of Globalisation; Uneven Urban Development and the Commodification of Water*. *Law, Social Justice & Global Development Journal* 2008 (1): 1–14
- Carozza, Chiara (2008) *La riforma italiana dei servizi idrici; Modi locali di governo fra continuità e rottura*. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 2008(1): 5–36
- Chowdhury, Nobonita, Basak Mustu, St. Dennis Haley, Melanie Yap (2011) *The Human Right to Water and the Responsibilities of Business: An Analysis of Legal Issues*. A project of the School of Oriental & African Studies (SOAS) International Human Rights Clinic for the Institute for Human Rights and Business, 31 January 2011, http://www.ihrb.org/pdf/SOAS-The_Human_Right_to_Water.pdf
- Citroni, Giulio, Nicola Gianelli, Andrea Lippi (2008) *Chi governa l'acqua? Studio sulla governance locale*, Catanzaro. Rubbettino: Collana di sociologia Politica

- Dugard, Jackie, Katharine Drage (2012) Shields and Swords: Legal Tools for Public Water, Municipal Services Project. Canadian Government through the International Development Research Centre (IDRC), Occasional Paper No. 17, http://www.municipalservicesproject.org/sites/municipalservicesproject.org/files/publications/OccasionalPaper17_Dugard-Drage_Shields_and_Swords_Legal_Tools_Public_Water_June2012.pdf
- Fitzmaurice, Malgosia (2007) The Human Right to Water. *Fordham Environmental Law Review* 18 (2006-2007): 537–585
- Glennon, R. (2005) Water Scarcity, Marketing and Privatization. *Texas Law Review* 83(7): 1874–1902
- Gukov, R. (2007) Javno-privatno partnerstvo u vodoopskrbi. *Hrvatske vode* 15(58): 3–16
- Hall, David, Emanuele Lobina, Violeta Corral, Oliver Hoedeman, Philip Terhorst, Martin Pigeon, Satoko Kishimoto (2009) Financing Water and Sanitation: Public-Public-Public Partnerships (PUPs) in Water. Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, <http://www.right2water.eu/sites/water/files/2009-03-W-PUPS.pdf>
- Kornfeld, Itzach (2010) A Global Water Apartheid: From Revelation to Resolution. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 43: 701–731
- Krtalić, Vladimir (2010) Ekonomičnost poslovanja isporučitelja vodne usluge i cijena vodne usluge – prikaz njemačke prakse. U: *Vodno gospodarstvo u svjetlu novog Zakona o vodama i Zakona o financiranju vodnog gospodarstva*. Zagreb: Inženjerski biro
- Gleick, Peter, H., Garry Wolf, Elisabeth L. Chalecki, Rachel Reyes (2002) *The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization on Fresh Water*. Oakland: Pacific Institute 2002
- Peterella, Ricardo (2001) *The Water Manifesto: Arguments for World Water Contract*. London/New York: ZED Books
- Prasad, Naren (2007) Privatisation of Water: A Historical Perspective. *Law, Environment and Development Journal* 3(2): 219–233
- Rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja Republike Hrvatske kl. UP/-030-02/2004-01/66, ur. br. 580-02-05-41-42 od 20. listopada 2005., NN 132/05
- Rogers, Peter, Radhika de Silva, Ramesh Bhatia (2002) Water is an Economic Good: How to Use Prices to Promote Equity, Efficiency and Sustainability. *Water Policy* 4(1): 1–17
- Rosemann, Nils (2003) A Study on the Privatisation of Water Supply and Wastewater Disposal in Manila. Occasional Papers: International Development Cooperation, Global Trade Union Program, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/01949.pdf>
- Thompson, H. Barton Jr. (2011) Water as a Public Commodity. *Marquette Law Review* 95(1): 17–52
- Van Ginneken, Meike, Bill Kingdom (2008) Key Topics in Public Water Utility Reform, Water. Water Sector Board of the Sustainable Development Network of the World Bank Group, Working Note No. 17, <http://docu->

[ments.worldbank.org/curated/en/2008/08/9780782/key-topics-public-water-utility-reform](https://www.worldbank.org/curated/en/2008/08/9780782/key-topics-public-water-utility-reform)

UN (2006) Human Development Report. New York: United Nations

Wolf, Garry, Eric Hallsten (2005) Beyond Privatization: Restructuring Water Systems to Improve Performance. Oakland: Pacific Institute

THE EFFECTS OF PRIVATISATION OF WATER SERVICES

Summary

The policy of new public management in water services management at the turn of the century did not bring about positive results as was the case with the privatisation of large network industries, such as public transport, energy supply, and telecommunication services, which ensured lower prices and increased quality. The reasons for that are technical and economic particularities of water supply industry – the particularities of the processes of abstraction, treatment, and distribution of drinking water and drainage and treatment of wastewater; particularities of the prices of water services, and natural monopoly on the service area. Private suppliers are present in 10 per cent of the world's water supply services and there is no evidence that they are more successful than public suppliers are. The principles of water services management include managing water as public good, applying economic rules, and ensuring a strong regulatory and control system. The paper analyses the particularities of public water services which limit the establishment of a market as well as their possible privatisation. The results of the analysis have suggested the causes of limited privatisation of water services.

Key words: public water services, private service provider, public service provider, public authorities, privatisation, commodification of water