

SPECIFIČNOSTI ORGANIZOVANJA I UPRAVLJANJA LOKALNIM VODOVODIMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Snežana Mišić Mihajlović¹, Branko Vučijak²

¹ *Centar za menadžment, razvoj i planiranje - MDP Inicijative, Doboj, BiH, snezana.misic@mdpinicijative.ba*

² *Institut za hidrotehniku, Sarajevo, BiH i Mašinski fakultet, Sarajevo, BiH*

1. SAŽETAK

Pravo na vodu proizlazi iz prava „svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odjeću i smještaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života” koje je propisano Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ostvarenje ovog prava podrazumijeva ispunjavanje kriterija vezanih za raspoloživost vode koji uključuju osiguranje kvaliteta vode do standarda koji je bezbjedan za ljudsku upotrebu, prihvatljivu cijenu za usluge vodosnabdijevanja, jednak pristup vodi za sve građane, kao i organizovanje vodosnabdijevanja na način koji je prihvatljiv za određenu kulturu.

U ruralnim područjima BiH većinom još nisu uspostavljeni adekvatni sistemi za operativno upravljanje i kontrolu kvaliteta usluge vodosnabdijevanja. U entitetskim strategijama upravljanja vodama stoji da se oko 40% stanovništva FBiH i oko 52% stanovništva RS oslanja na seoske sisteme vodosnabdijevanja kao što su vlastiti bunari, vrela ili izvori površinskih voda. Ti sistemi najčešće nemaju osiguran stručni nadzor i redovan nadzor kvaliteta vode.

Dakle očigledno zasebni seoski vodovodi zaslužuju dodatnu pažnju i potrebno je kreiranje održivog modela za upravljanje seoskim vodovodima u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini. Model upravljanja se odnosi na uređenje institucionalnih, pravnih i finansijskih aspekata za što kvalitetnije upravljanje vodovodima u ruralnim područjima. Ovaj rad daje pregled temeljnih preporuka za takav model.

Ključne riječi: seoski vodovodi, pravni okvir, institucionalni okvir, finansijska samoodrživost, investicijsko održavanje

2. UVOD

Uređenje usluge vodosnabdijevanja na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine je još uvijek jedan od ključnih razvojnih izazova. Ovaj problem je naročito izražen u ruralnim područjima u kojima nisu uspostavljeni adekvatni sistemi za operativno upravljanje i kontrolu kvaliteta usluge vodosnabdijevanja. Da bi se postigao ovaj cilj svakako je važno sagledati prakse u drugim državama i usporediti ih sa onima u BiH.

Evropska unija više od 30 godina vodi politiku da voda nije komercijalni proizvod, nego nasljedstvo koje treba zaštititi, odbraniti i tretirati kao takvo. U tom pogledu donesena je Okvirna direktiva o vodama (WFD - Directive 2000/60/EC) čija je svrha uspostavljanje okvira za zaštitu kopnenih površinskih voda i podzemnih voda i Direktiva o pitkoj vodi (Drinking Water Directive 80/778/EEC) – koja se odnosi na standarde kvaliteta vode za piće. Ovakav pristup Evropske unije zahtijeva stalni monitoring kvaliteta vode za piće.

Direktiva o pitkoj vodi (Drinking Water Directive 80/778/EEC, član 8) obavezuje zemlje članice da preduzmu potrebne mjere da voda za piće ima parametre u koncentracijama manjim od najvećih dozvoljenih i da ne predstavljaju opasnost po javno zdravlje. Obavezan monitoring (Drinking Water Directive 80/778/EEC, član 12) se nalaže na mjestu korisnika, tačnu lokaciju uzorkovanja određuje nadležna državna institucija.

Okvirna direktiva o vodama (WFD - Directive 2000/60/EC, član 3) obavezuje zemlje članice da osiguraju odgovarajući administrativni ustroj, uključujući i imenovanje odgovarajućeg nadležnog organa, za primjenu pravila iz ove Direktive. Shodno ovome države članice su unutar okvira ove Direktive imale slobodu da razviju različite modele administrativnog ustrojstva.

Tako je npr. Holandija, kao vrlo gusto naseljena zemlja u kojoj lokalne zajednice nisu jako udaljene od centara, organizovala centralizovane vodovode, pa su mala naselja samo dio velikih vodovodnih sistema. Vodovodi nisu u okviru definisanih administrativnih jedinica, osim u Amsterdamu. Ranije je vodosnabdijevanje obavljalo oko 220 kompanija, ali je njihovim udruživanjem taj broj sveden na svega 10. Svaka kompanija osigurava isti kvalitet vode i način upravljanja sistemom u svim dijelovima svog servisnog područja, uključujući i seoska područja.

U Njemačkoj je vodosnabdijevanje uređeno kao javni interes u nadležnosti opština. Vlasti drže pod strogom kontrolom cijenu i kvalitet vode kao i sve okolišne zahtjeve, načine zahvatanja i uslove ispuštanja vode. Postoji veliki broj malih, opštinskih ili regionalnih vodovoda, kojima upravljaju mnogobrojne privatne ili javne kompanije, čije organizacione forme uključuju Odjeljenje administracije - pomoćno opštinsko preduzeće, Opštinsko preduzeće kojim upravlja vlasnik, Ekonomski i pravno nezavisno javno preduzeće, Autonomno preduzeće, privatna kompanija u kojoj je opština dioničar, kao i Model operativnog upravljanja / model operatora / kooperativni model / model javno-privatnog partnerstva.

Često se više lokalnih zajednica u Njemačkoj organizuje i osniva jednu asocijaciju i ugovara privatnu kompaniju za vodosnabdijevanje svih. Poslove vodosnabdijevanja ruralnih područja obavljaju stotine kompanija koji se razlikuju po institucionalnim i pravnim aspektima. Svaka kompanija ima slobodu da razvije svoj model upravljanja. Opštine mogu stupiti u asocijacije i udruživati se na dobrovoljnoj osnovi, poput onih u sjevernoj Rajnskoj oblasti – Westphalia koje su članice asocijacije upravljanja

vodama po posebnim zakonima. Međuopštinska saradnja može se ostvariti u formi asocijacije posebnih namjera kao javnih korporacija, zajedničkih preduzeća nekoliko opština ili kao asocijacija za vodu i tlo.

Za pravno i institucionalno upravljanje vodovodima u Hrvatskoj temeljni zakoni su Zakon o vodama (NN br. 153/09) i Zakon o financiranju vodnog gospodarstva (NN br.153/09). Iz ova dva zakona usklađuju se djelatnosti javnih sistema vodosnabdijevanja i odvodnje sa legislativom Evropske unije. Preporuke Evropske unije su da se ide putem okrupnjivanja vodovodnih firmi u krupnija regionalna preduzeća. Vodosnabdijevanje nije podijeljeno prema veličini naselja, ali se svim sistemima vodosnabdijevanja mora upravljati na način propisan zakonom bez izuzetaka. Usluge javnog vodosnabdijevanja može isključivo obavljati javno preduzeće koje je u vlasništvu organa lokalne samouprave (mali vodovodi za turistička, vikend naselja ili sezonska naselja mogu postojati po Zakonu o vodama u Hrvatskoj, ali oni nisu dio javnog sistema). Prilikom preuzimanja postojećih malih vodovoda od strane javnog preduzeća sa stanovnicima se dogovaraju olakšice vezane za njihova vlastita ulaganja.

U 63 opštine Republike Srpske postoji 61 centralni opštinski vodovodni sistem, na koje je priključeno je 48% stanovnika. Oko 12% stanovnika je priključeno na vodovodne sisteme manjih zajednica i 40% se snabdijeva vodom iz individualnih bunara ili izvora. Seoski vodovodi većinom imaju nedovoljne mjere zaštite izvorišta. Osim toga seoski, grupni i individualni sistemi vodosnabdijevanja su bez stručnog i redovnog nadzora kvaliteta, a takvih ima čak 9.800 koji snabdijevaju navedenih oko 52% populacije.

Prema podacima iz Strategije upravljanja vodama u FBiH, oko 60% stanovništva FBiH je obuhvaćeno javnim vodovodima. Ostalo stanovništvo (oko 40%) svoje potrebe za vodom zadovoljava putem individualnih, grupnih ili lokalnih vodovoda za čiju nadležnost i upravljanje nisu zadužena javna komunalna preduzeća. U seoskim područjima pokrivenost stanovništva vodosnabdijevanjem iz javnih vodovoda je svega oko 20%. Redovna kvaliteta vode se vrši samo za javne (opštinske ili kantonalne) vodovode.

3. SAMOODRŽIVOST SEOSKIH VODOVODA

Za održivo funkcionisanje vodosnabdijevanja u lokalnim zajednicama, naročito u ruralnim područjima udaljenim od postojeće gradske vodovodne mreže, potrebno je odgovoriti na nekoliko ključnih pitanja iz pravnog i institucionalnog okvira, ali i operativne i finansijske prirode. U ta pitanja svakako spadaju slijedeća:

- Pitanje vlasništva - čije je vlasništvo nad vodovodnom mrežom i pratećim infrastrukturnim objektima (u daljem tekstu će se koristiti i izrazi „vodovodni sistem“ ili „mreža“)?

- Pitanje kapitalnih investicija - čija je nadležnost proširenje mreže i/ili unaprjeđenje njenih objekata (npr. ugradnja prečistača za vodu ili novih pumpi na izvorištu)?
- Pitanje investicionog održavanja - čija je nadležnost investiciono održavanje izgrađene mreže (ko obračunava i izdvaja amortizaciju, u funkciji redovne zamjene prosječno 2% mreže godišnje)?
- Pitanje operativne nadležnosti - ko je nadležan za upravljanje vodovodnom mrežom i na koji način stiče tu nadležnost, te kome odgovara za svoj rad?
- Pitanje operativnog upravljanja - koje se aktivnosti provode u redovnom operativnom upravljanju mrežom i kojim su okvirom zadane?
- Pitanje finansijske održivosti, odnosno pokrivanja troškova upravljanja - na koji način se osiguravaju sredstva za pokrivanje troškova upravljanja mrežom?

Pitanje vlasništva je u RS u cijelosti riješeno Zakonom o lokalnoj samoupravi gdje je u članu 63 određeno da se Sva pokretna i nepokretna imovina potrebna za izvršavanje obaveznih funkcija jedinica lokalne samouprave, dodjeljuje jedinicama lokalne samouprave u vlasništvo, a nju između ostalog čine objekti komunalne infrastrukture, poslovni i drugi objekti javnih komunalnih preduzeća finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosu građana. Dakle ovim je nedvosmisleno određeno da je vlasništvo nad vodovodnom mrežom i pratećim infrastrukturnim objektima dodijeljeno opštinama (ili gradovima kada su oni jedinice lokalne samouprave), neovisno o tome na koji način je finansirana gradnja vodovodne mreže, uključujući i slučajeve kada je finansiranje vršeno, djelomično ili u cijelosti, samodoprinosom građana. Time je isključena mogućnost da vlasništvo nad vodovodnom mrežom zadrži mjesna zajednica ili drugi organizacijski oblik.

Vlasništvo nad objektima u FBiH definisano je Zakonom o vodama. Ovaj zakon u članu 17. definiše da su objekti za iskorištavanje voda za vodosnabdijevanje (izuzev za opću upotrebu voda) - brane i akumulacije, vodozahvati, bunari, kaptaže sa odgovarajućom opremom, postrojenja za prečišćavanje vode za piće, rezervoari i cjevovodi i drugi pripadajući objekti, u vlasništvu grada ili općine (stav 1), ukoliko kantonalnim propisom nije drugačije određeno. Ovi objekti mogu biti i u vlasništvu pravnih ili fizičkih lica (stav 3) i ona brinu o upravljanju tim objektima ako su ih oni izgradili za vlastite potrebe. Iz ovoga se može vidjeti da je stav 1 i stav 3 člana 17. ovog Zakona u kontradikciji.

Pitanje kapitalnih investicija se odnosi na osiguranje finansijskih sredstava za proširenja kapaciteta već postojeće infrastrukture, u smislu izgradnje novih dijelova vodovodne mreže, izgradnje novih vodozahvata i crpilišta, rezervoara i slično, u funkciji povećanja broja korisnika postojećeg lokalnog vodovodnog sistema ili za poboljšanje kvaliteta usluge vodosnabdijevanja. Ovdje se može govoriti o korištenju vlastitih sredstava, donatorskih ili kreditnih sredstava (i kombinaciji ove tri

mogućnosti) i svaka od ovih opcija za sebe određuje ko je može provoditi. Još jedna opcija određena Zakonom o komunalnim djelatnostima jeste davanje koncesije.

Zakon o lokalnoj samoupravi RS nije odredio isključivu nadležnost opštine za kapitalne investicije. U članu 63 ovog Zakona se navode „objekti koji su finansirani iz budžeta jedinice lokalne samouprave ili putem samodoprinosu građana“, čime se implicitno omogućava da se sredstva za kapitalne investicije prikupljaju i neposredno od građana, osim sredstava iz budžeta opštine ili eventualno administrativnih jedinica višeg nivoa. Način prikupljanja sredstava od građana (samodoprinos) nije ovim zakonom preciziran.

Kada su u pitanju donacije, sam donator određuje način uručenja i utroška iste, te kome ona može biti data. U slučaju da donator neposredno vrši sva plaćanja vezana za date kapitalne investicije (uključujući i izgradnju infrastrukture lokalnog vodovoda), korisnik donacije ne mora biti pravno lice i može biti označen sa „grupa građana“ ili „lokalna zajednica“. Ali ako je donacija takva da se dijelom daje u novcu, ili ako zahtjeva trenutno određenje vlasnika donacije i uknjiženje vlasništva nad doniranom infrastrukturom (te posljedično i odgovornošću za odvajanjem amortizacije), onda ta opcija prestaje važiti i korisnik donacije je nužno pravno lice sa registrovanim računom pa se opština pojavljuje kao korisnik donacije.

Kreditna sredstva kojima bi se finansirale, dijelom ili u cijelosti, kapitalne investicije, ne mogu uzeti neformalne organizacije. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi opština ona se pojavljuje kao logičan subjekt – korisnik kredita. Druge opcije uključuju više nivoje javne administracije (npr. Republika Srpska može biti korisnik kreditnih sredstava, u korist opštine na čijoj se teritoriji nalazi lokalni vodovod). U slučaju kada se koriste i kreditna sredstva, potrebno je odgovoriti i na pitanje iz kojih će se finansijskih izvora ista vraćati - prva opcija, preporučena u EU primijenjenim principom punog pokrivanja troškova (*full cost recovery*), jeste da se vraćanje kredita osigura iz cijene vode, tj. plaćanjem korisnika sistema. Moguće je uvesti i opciju da opština ili viši nivo administracije kredit otplaćuju koristeći budžetska sredstva koja su im na raspolaganju.

Zakon o komunalnim djelatnostima je predvidio i da se pitanje kapitalnih investicija može riješiti koncesijom. Komunalni objekti koje su izgradili koncesionari na osnovu ugovora o koncesiji, nakon isteka perioda na koji je ugovor zaključen ili u slučaju raskida ugovora o koncesiji, postaju svojina jedinice lokalne samouprave.

U FBiH Zakon o principima lokalne samouprave propisuje da se jedinica lokalne samouprave finansira iz vlastitih prihoda, što uključuje i prihod od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu jedinice lokalne samouprave, kao i prihod od koncesija u skladu sa zakonskim propisima, prihod od samodoprinosu i dr. U nadležnosti jedinica lokalne samouprave spadaju upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture u koje spada i vodosnabdijevanje. Dakle sredstva kojima raspolaže lokalna zajednica mogu se koristiti za potrebe finansiranja

vodovoda, obzirom da nema prihoda i sredstava koja su isključivo namijenjena za tu svrhu. Kada su u pitanju kapitalne investicije za izgradnju infrastrukture lokalnog vodovoda u FBiH nisu uočena izdvojena zakonska rješenja.

Pitanje investicionog održavanja se odnosi na obavezu redovne zamjene infrastrukture nakon što joj istekne predviđeni životni vijek. Ovo pitanje je načelno riješeno računovodstvenim pravilima i načinom obračuna amortizacije, pa bi se moglo pomisliti da ga nije potrebno zasebno razmatrati, ali je praksa upravljanja gradskim vodovodnim sistemima ipak nametnula ovo pitanje kao jedno od važnijih, koje traži jasno sistemsko rješenje.

Obzirom da je opština vlasnik komunalne infrastrukture, logičan slijed bi bio da ona ima detaljan katastar vodovodne mreže i prateće infrastrukture, odnosno da posjeduje knjigu osnovnih sredstava sa kupovnom i tekućom vrijednošću po stavkama. To bi omogućilo obračun amortizacije i izdvajanje sredstava za investiciono održavanje. Kako se mreža daje na upravljanje lokalnom komunalnom preduzeću, to slijedi da obračun amortizacije može vršiti i dato preduzeće, a ne sama opština kao vlasnik, odnosno da bi se trošak amortizacije mogao pokrivati iz cijene usluge vodosnabdijevanja odnosno prihoda koje vodovod prikuplja (alternativno se ovaj trošak može pokriti sredstvima iz budžeta opštine).

Ali u BiH praksi se često dešava da knjiga osnovnih sredstava nije kompletna, pa čak i da veći dio mreže nije uknjižen (često je uknjižen samo dio mreže finansiran iz nekog međunarodnog projekta u kome je finansijer na tome insistirao), što iz troškovnih razloga obično odgovara komunalnom preduzeću - vodovodu, jer se onda taj iznos ne predviđa u proračunu cijene. Naravno, posljedica je odsustvo redovnog investicionog održavanja, zastarijevanje vodovodne infrastrukture i zato i umanjen kvalitet usluge, sa tendencijom daljeg opadanja.

Alternativa može biti i kreditno osiguranje sredstava potrebnih za investiciono održavanje, ili grant sredstva, obično iz lokalnog budžeta ili nekog višeg nivoa administracije. Taj se slučaj javlja u BiH praksi, kada vodovodna mreža dođe blizu stanja kolapsa ili ima izuzetno velike gubitke vode, onda se pribjegava interventnom investicionom održavanju na prethodno opisani način.

Pitanje operativne nadležnosti je za seoske vodovode od ključnog značaja. U RS i u FBiH jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica i njene nadležnosti obuhvataju uređenje i obezbjeđenje proizvodnje i isporuke vode, kao i osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz takve nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje. Za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa jedinica lokalne samouprave može osnovati javno komunalno preduzeće ili te poslove može povjeriti drugim pravnim subjektima (ustanovama, privrednim društvima, drugim pravnim licima i obrtnicima) koji su dužni da komunalnu djelatnost koja im je povjerena obavljaju u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Iz toga slijedi da se pitanje operativne nadležnosti u upravljanju seoskim vodovodnim sistemima može riješiti na više načina:

- Opština zadržava operativnu nadležnost i sprovodi je putem svog odjeljenja za komunalne poslove ili druge organizacione jedinice;
- Opština nadležnost dodjeljuje postojećem javnom komunalnom preduzeću (koje zatim ovu nadležnost unutarnjom reformom izvršava putem postojećih službi ili formiranjem zasebne službe za seoske vodovodne sisteme);
- Obzirom da ovi vodovodni sistemi najčešće nisu dio jedinstvenog tehničkotehnološkog sistema, opština može osnovati i drugo javno komunalno preduzeće ili više preduzeća, čija bi se nadležnost odnosila na jedno ili više seoskih vodovodnih sistema. Tada se bavljanje komunalne djelatnosti povjerava javnom preduzeću aktom o osnivanju;
- Opština može povjeriti komunalne poslove i drugim pravnim subjektima (to mogu biti i javna i privatna preduzeća). U tom slučaju obavljanje komunalne djelatnosti povjerava se ugovorom kojim se regulišu međusobna prava i obaveze u obavljanju tih djelatnosti. U ovu alternativu spada i koncesijski ugovor.

Važno je napomenuti da je u svakom od navedenih slučajeva odgovornost za dobro izvršenje dužnosti na jedinici lokalne samouprave, dakle opštini.

Pitanje operativnog upravljanja se odnosi na niz aktivnosti koje je neophodno poduzimati u cilju ispunjenja zakonskih zahtjeva odnosnih na vodosnabdijevanje. Tu spada i redovna kontrola kvalitete vode. Kada je u pitanju vodosnabdijevanje za ljudsku upotrebu isključivi zahtjev jeste da je voda zdravstveno ispravna i da se vrši redovna kontrola ispravnosti od strane ovlaštenih laboratorija. Time se isključuje mogućnost isporuke tzv. „tehničke vode“ ako bi se ista koristila za bilo koje ljudske potrebe. Ovo je važno radi pojašnjenja da nije dovoljno staviti napomenu da mrežom isporučena voda nije za piće i smatrati je tehničkom vodom, jer je i dalje namijenjena za druge oblike ljudske upotrebe ako se koristi za pripremanje ili proizvodnju životnih namirnica, dakle kuhanje u domaćinstvima, pa zato podliježe obavezi preduzimanja mjera za osiguranje zdravstvene ispravnosti vode za piće i redovnoj kontroli kvaliteta od strane ovlaštenih laboratorija.

Pitanje finansijske održivosti odgovore nalazi u principima široko prihvaćenim u EU - to su „korisnik plaća“ i „puno pokrivanje troškova“ (također i „zagađivač plaća“, iako je ovaj princip primjenjiviji za kanalizacijske sisteme, za vodovodne sisteme se može primijeniti kada se razmatraju eventualne štete po životnu sredinu u toku izgradnje sistema ili eksploatacije vode). Ovi principi predstavljaju osnovu za određivanje cijene vode.

Princip „korisnik plaća“ zahtjeva da trošak nastao specifičnim zahtjevom konkretnog korisnika ili grupe korisnika (što je slučaj za vodovodne sisteme) snosi ista ta grupa.

Ovaj princip u BiH praksi nije poštovan, primjer je uobičajeno veća cijena vode za pravna u odnosu na fizička lica, iako fizička lica zapravo traže veći kvalitet vode i utiču na neravnomjernu potrošnju što stvara povećanu potrebu za rezervoarima. Ovaj princip je i u sukobu sa načelom solidarnosti koje dominira u sektoru vodosnabdijevanja i zbog koga je cijena vode jednaka za istu kategoriju potrošača koji žive u udaljenijim ili višim područjima, što može uzrokovati i veće lične odnosne troškove.

Princip „puno pokrivanje troškova“ je deklarativno zastupljen u BiH praksi. On se odnosi na formiranje cijene usluge vodosnabdijevanja na način da ista uključi sve odnosne troškove te usluge. Problem ipak postoji i odnosi se na razumijevanje termina „svi troškovi“ - u BiH praksi se ovaj princip najčešće provodi na način da se uključuju operativni troškovi i dio realnih troškova amortizacije (jer mreža i objekti često nisu u cijelosti popisani). Pri tome se zanemaruju troškovi investicionog održavanja i kapitalnih investicija, kao i oportuni troškovi kao što su troškovi resursa ili eventualne štete po životnu sredinu. Važni elementi u procjeni troškova (pa dakle i izračunu cijene) su cjelovite vrijednosti vodne infrastrukture i njen životni vijek (ili amortizacijske stope), npr. za strukture za crpljenje vode, pumpe, rezervoari i vodovodna infrastrukturna mreža.

Puno pokrivanje troškova bi trebalo uključiti operativne troškove uključujući amortizaciju, troškove od poslovnih aktivnosti, troškove amortizacije, troškove finansiranja, otplatu kredita i pripadnih kamata, troškove ulaganja, kapitalne troškove plaćene od vlastitih sredstava.

Ovdje neizostavno treba navesti još jedan princip koji u BiH praksi vodosnabdijevanja nije dosljedno provođen, a to je princip efikasnosti. On npr. podrazumijeva i minimalan broj zaposlenika koji je dovoljan za implementaciju svih operativnih aktivnosti, kao i optimizaciju korištenja pumpi u mreži, hemikalija za dezinfekciju i dr.

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

U načelu se može reći da su zakoni o vodama, zakoni o komunalnim djelatnostima i zakoni o lokalnoj samoupravi u entitetima i kantonima u BiH djelomično odredili nadležnosti za vodosnabdijevanje seoskih područja. Međutim postojeće stanje u ovoj oblasti očito govori da su one nedovoljno precizne, kao i da odgovornosti koje prate iste nadležnosti (uključujući i nedostajuće kaznene odredbe u slučaju neispunjavanja istih) nisu dovoljno jasno određene i stoga su izvjesne izmjene i dopune ovog zakonodavnog okvira svakako poželjne.

Zakoni o vodama FBiH i RS nemaju za neposredni cilj rješavanje pitanja vodosnabdijevanja, ali bi Zakon o komunalnim djelatnostima RS, kao i pojedinačni Zakoni o komunalnim djelatnostima kantona/županija u FBiH, trebali prepoznati specifičnosti ovog pitanja u seoskim područjima i dodatno ga pojasniti u odnosu na

načelno tretirano pitanje proizvodnje i isporuke vode. Npr. Zakon o komunalnim djelatnostima RS je propisao da za obavljanje komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti od javnog interesa jedinica lokalne samouprave može osnovati javno komunalno preduzeće (ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima), što se u praksi provodi isključivo na način da postoji jedno javno komunalno preduzeće zaduženo za vodosnabdijevanje užeg gradskog područja i eventualno bliskih zajednica. Isti Zakon propisuje da jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje organizovano obavljanje komunalnih djelatnosti, dakle uključujući i vodosnabdijevanje, pri čemu se zapravo podrazumijeva, ali ne i primjenjuje, da ta odredba vrijedi za sve stanovnike i druge korisnike na teritoriji te jedinice.

Kantonalni Zakoni o komunalnim djelatnostima propisuju da opštine u okviru samoupravnog djelokruga osiguravaju obavljanje snabdijevanja pitkom vodom, ali ne određuju način provođenja ove odredbe i posebno u praksi time ostaju nedorečeni u odnosu na sve stanovnike opštine (dakle i na razmatrane seoske vodovodne sisteme) i taj je nedostatak poželjno ukloniti preciznim odredbama, uključujući i kaznene u slučaju neispunjavanja odgovornosti. Npr. Zakon o komunalnim djelatnostima Kantona Sarajevo određuje da Kanton obezbjeđuje snabdijevanje pitkom vodom putem centralnog vodovodnog sistema (što je greška i trebalo bi ukloniti barem riječ „centralnog“ jer je tehnički i finansijski vrlo ograničavajuće), kao i da Kanton može posebnim propisom povjeriti Gradu i opštinama u cijelosti ili djelimično obezbjeđivanje i obavljanje komunalnih djelatnosti.

Važeći propisi ne stimulišu jedinice lokalne samouprave da obezbijede vodosnabdijevanje za sve stanovnike i druge korisnike na svojoj teritoriji. Iako je ova obaveza nedovoljno precizno definisana zakonima o komunalnim djelatnostima, ipak jasno proizilazi da je to i nadležnost i odgovornost jedinica lokalne samouprave i to pod jednakim uslovima za sve korisnike bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Takođe, zakonima nisu propisane kaznene odredbe u slučaju neizvršavanja utvrđenih obaveza, pa se pitanje uređenja kvalitetnog vodosnabdijevanja seoskih zajednica odlaže ili potpuno zanemaruje. Zato je potrebno dopuniti odgovarajuće zakone o komunalnim djelatnostima odredbom da se odgovornost jedinice lokalne samouprave da osigura vodosnabdijevanje odnosi na sve stanovnike i druge korisnike na cijeloj svojoj teritoriji, a isti zakoni eventualno mogu i precizirati da se odgovornosti dodjeljuju postojećim komunalnim preduzećima u svakoj jedinici lokalne samouprave za osiguranje usluge vodosnabdijevanja na cijeloj teritoriji opštine, ili da jedinice lokalne samouprave moraju ili osnovati jedno ili više javnih komunalnih preduzeća čiji će zadatak biti vodosnabdijevanje seoskih područja, ili povjeriti te poslove drugim privrednim subjektima (putem ugovora ili koncesije), za svako od područja na teritoriji opštine (dakle uključujući i sva seoska područja, kojima je posvećena ova studija).

Na nivou lokalnih zajednica, Republika Srpska u svom zakonodavnom okviru ima propisan jedan snažan instrument koji je obaveza jedinica lokalne samouprave, a to

je LEAP (lokalni ekološki akcioni plan). Prema članu 51. Zakona o zaštiti životne sredine Republike Srpske, opštine su dužne da pripreme i donesu svoje programe zaštite životne sredine u skladu sa republičkim strateškim planom; ovi programi podrazumijevaju i planiranje implementacije svojih odgovornosti u oblasti vodosnabdijevanja.

Donošenje LEAP-a u FBiH nije propisano. Ipak, članom 49. Zakona o zaštiti okoliša FBiH, ostavlja se mogućnost da skupština kantona donese propis kojim će regulisati donošenje općinskih planova zaštite okoliša i njihov sadržaj. Tako su npr. Zeničko-Dobojski Kanton Zakonom o zaštiti okoline (Službene novine Zeničko-Dobojskog Kantona br. 01/00), te Tuzlanski Kanton Zakonom o zaštiti okolice (Službene novine Tuzlanskog kantona br. 6/98) definisali da gradovi, odnosno opštine u ovim kantonima mogu donositi Program zaštite okoline/okolice. Sadržaj LEAP-a i trajanje ovih planova nisu precizirani, ali svakako treba podrazumijevati direktne nadležnosti opštine, dakle i planiranje vodosnabdijevanja u područjima u kojima još nije osigurano.

Stoga u zakonodavnom smislu u ovoj oblasti nisu potrebne značajnije izmjene ili dopune, ali je potrebna dosljedna implementacija ovog okvira. Opština svojim akcionom planom treba obuhvatiti prije svega one mjere i aktivnosti koje su u njezinoj direktnoj nadležnosti, a što svakako uključuje vodosnabdijevanje, kao i odvodnju i prečišćavanje otpadnih voda (i u FBiH i u RS).

Način ostvarivanja učešća javnosti u izradi LEAP-a treba prilagoditi karakteristikama sredine, kako bi se osigurao što veći broj učesnika u procesu odlučivanja. U manjim sub-urbanim i ruralnim sredinama, komunikacija se uspješno može ostvariti putem službenika mjesnih zajednica, koji će pozvati građane na raspravu, na primjer, o pitanjima izgradnje i/ili proširenja seoskih vodovoda, izrade strateškog dokumenta ili studije izvodljivosti za izgradnju vodovodnog sistema koji će uključiti i razmatranje finansiranja gradnje i korištenja sistema, način delegiranja tijela ili osoba koje će voditi i/ili nadzirati projekt izgradnje vodovodnog sistema i sl. Mišljenje o problemima vodosnabdijevanja i načinima rješavanja treba prikupiti putem obrazaca.

Mjesne zajednice se u RS tretiraju kao neobavezna forma organizacije građana bez statusa pravnog lica, dok u FBiH moraju postojati i imaju status pravnog lica, imaju svoje statute kojim preciziraju djelovanje. Ti statuti često sadrže odredbu da mjesne zajednice „daju mišljenja i učestvuju u izgradnji komunalnih objekata“, kao i da *„posebnom odlukom Vijeća, a na prijedlog načelnika, mogu se na mjesnu zajednicu prenijeti određeni stručni poslovi iz samoupravnog djelokruga Općine, koji su u nadležnosti općinskih službi za upravu, a koji su od neposrednog interesa za ostvarivanje prava i obaveza građana“*.

Stoga je dodatna opcija, ali koju treba izbjegavati jer je teško očekivati dovoljne kapacitete u mjesnim zajednicama, prenos određenih opštinskih nadležnosti na mjesne zajednice. Jedna od takvih nadležnosti bi mogla biti i prenos odgovornosti da

osigura vodosnabdijevanje za sve stanovnike i druge korisnike na teritoriji mjesne zajednice. Ovu opciju ni u kom slučaju ne treba ostaviti kao opciju samostalne odluke opštine (ili grada, kao jedinice lokalne samouprave), jer bi se time omogućilo dalje izbjegavanje sopstvene odgovornosti. Ipak, ista bi se mogla razmatrati u slučaju takvog postavljenog zahtjeva od strane mjesne zajednice, svakako uz prethodnu detaljnu provjeru njenih kapaciteta od strane opštine prije nego bi se zahtjevu udovoljilo. Takav prenos nadležnosti bi značio da bi način osiguranja vodosnabdijevanja imao isti okvir kao i kada ga provodi sama opština.

Seoske mjesne zajednice koje imaju neriješen problem vodosnabdijevanja u svojoj sredini svakako moraju biti vrlo aktivno uključeni u procese pripreme opštinskih LEAP-a, koji se u svom sadržaju moraju fokusirati na potrebu izgradnje i upravljanja lokalnim vodovodnim sistemom, kao očitim ekološkim problemom u nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Vlasništvo nad takvim sistemom je u RS nužno predati opštini, dok u FBiH takva zakonska odredba ne postoji, iako je ovo rješenje održivo i preporučivo. U takvom procesu seoske mjesne zajednice mogu i tražiti da se upravljanje sistemom vrši od strane postojećih komunalnih preduzeća u opštini, ili lobirati za drugačije rješenje, npr. putem ugovora sa pravnim licem za vršenje ove funkcije (u tom slučaju posebnu pažnju treba pokloniti dijelu ugovora u kome se definiše način određivanja cijene). U FBiH mjesne zajednice imaju i svoja finansijska sredstva, koja se dijelom mogu koristiti i za pokrivanje troškova izgradnje i/ili rada vodovodnog sistema. U svakom slučaju, jedinice lokalne samouprave moraju osigurati duboko uključivanje seoskih mjesnih zajednica u proces pripreme LEAP-a i procese donošenja odluka u ovim oblastima.

5. LITERATURA

- Zakon o vodama RS (Sl.glasnik RS broj 50/06, 92/09, 121/12)
- Zakon o komunalnim djelatnostima RS (Sl.glasnik RS broj 124/11)
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS (Sl.glasnik RS broj 101/04, 42/05, 118/05, 98/13)
- Zakon o zaštiti životne sredine RS (Sl.glasnik RS broj 71/12)
- Zaključak vlade RS (br. 2483/08, od 16.10.2008.g.)
- Nacrt strategije integralnog upravljanja vodama RS 2014-2024
- Zakon o vodama FBiH (Sl.glasnik FBiH broj 70/06)
- Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (Sl.glasnik FBiH broj 49/06)
- Zakon o zaštiti okoliša FBiH (Sl.glasnik FBiH broj 33/03)
- Strategija upravljanja vodama FBiH (2010-2022)
- Zakon o komunalnim djelatnostima Kantona Sarajevo (Sl.glasnik KS broj 31/04)