



VODNE NAKNADE U BIH



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Vodne naknade u BiH

Autori (abecednim redom)

Dalibor Đerić
Ognjen Đukić
Marko Martić
Snežana Mišić Mihajlović

Maj 2019.



This publication has been produced with the financial assistance of the European Union. The content of this publication is sole responsibility of the project partners and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

Sadržaj

Predgovor.....	4
Izvršni sažetak.....	6
1. Uvod.....	9
2. Model vodnih naknada.....	11
2.1. Federacija Bosne i Hercegovine.....	11
2.1.1. Vrste vodnih naknada.....	11
2.1.2. Visina vodnih naknada.....	13
2.1.3. Raspodjela prihoda od vodnih naknada.....	15
2.1.4. Namjena prihoda od vodnih naknada.....	15
2.2. Republika Srpska.....	16
2.2.1. Vrste vodnih naknada.....	16
2.2.2. Visine vodnih naknada.....	18
2.2.4. Namjena prihoda od vodnih naknada.....	20
2.3. Evropska unija i zemlje okruženja.....	23
2.3.1. Vrste vodnih naknada i načini upravljanja.....	23
2.3.2. Visine iznosa vodnih naknada.....	24
3. Primjena postojećeg modela prikupljanja i raspodjele prihoda od vodnih naknada.....	28
3.1. Federacija Bosne i Hercegovine.....	28
3.1.1. Prikupljanje prihoda od vodnih naknada.....	28
3.1.2. Programiranje utroška sredstava od vodnih naknada.....	32
3.1.3. Izvještavanje o utrošku sredstava od vodnih naknada.....	36
3.2. Republika Srpska.....	38
3.2.1. Prikupljanje prihoda od vodnih naknada.....	38
3.2.2. Programiranje utroška sredstava od vodnih naknada.....	43
3.2.3. Izvještavanje o utrošku sredstava od vodnih naknada.....	48
4. Preporuke.....	50
Literatura.....	55

Predgovor

Vode u Bosni i Hercegovini predstavljaju opšte dobro koje je predmet posebne zaštite, shodno zakonskoj regulativi koja definiše osnovne principe i sistem upravljanja. Jedna od ključnih komponenti sistema upravljanja vodama jeste način finansiranja, čiji sastavni dio čine i vodne naknade.

Upravo zbog toga pokrenut je projekat „Analiza utroška prikupljenih sredstava od vodnih naknada“ kojim se provelo istraživanje s ciljem da se analiziraju postojeći modeli utvrđivanja vodnih naknada u oba entiteta u Bosni i Hercegovini, način raspodjele i namjensko trošenje sredstava prikupljenih od vodnih naknada. Projektnim aktivnostima željelo se doprinijeti stvaranju transparentne i odgovorne javne politike upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini, posebno u segmentu javnog finansiranja i namjenskog utroška prikupljenih sredstava od vodnih naknada.

S ciljem što objektivnijeg predstavljanja stanja u ovoj oblasti, tokom realizacije ovog projekta uspostavljena je saradnja s predstavnicima relevantnih institucija i ustanova uključenih u sistem upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini koji su svojim učešćem dali značajan doprinos u pripremi analize. Ovom prilikom, u ime projektnog tima, posebnu zahvalnost želim da uputim osobama koje su svojim angažovanjem umnogome pomogli u ostvarivanju kvalitetne analize stanja u ovoj oblasti i realizaciji projekta u vezi sa upravljanjem vodama u Bosni i Hercegovini. U pomenutim aktivnostima učestvovali su: Sejad Delić, Agencija za vodno područje rijeke Save; Senada Dizdar, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Zeničko-dobojskog kantona; Vera Đajić, Grad Banja Luka; Nenad Đukić, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Republike Srpske; Hazima Hadžović, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva; Amer Husremović, Federalno

ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva; Violeta Janković, Javna ustanova „Vode Srpske“; Srđan Kevac, Vodovod Banja Luka; Damir Mrđen, Agencija za vodno područje Jadranskog mora; Eldina Mulić, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona; Mustafa Nezirić, Agencija za vodno područje Jadranskog mora; Nataša Pastalo, Grad Banja Luka; Aida Salahović, Agencija za vodno područje rijeke Save; Suad Skejović, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva; Indira Sulejmanagić, Fond za zaštitu životne sredine Federacije BiH; Jasmina Šeko, Agencija za vodno područje rijeke Save; Sanja Toljević, Grad Banja Luka; Dalibor Vrhovac, Javna ustanova „Vode Srpske“ i Diana Zmijarević, Agencija za vodno područje Jadranskog mora.

Ovaj projekat predstavlja zajedničku inicijativu Centra za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative iz Doboja i Centra za istraživanja i studije – GEA Banja Luka. Finansijska sredstva za realizaciju ovog projekta obezbijedena su putem projekta „OCD-i kao ravnopravni partneri u monitoringu javnih finansija“ koji realizuje Centar za ekologiju i energiju iz Tuzle i Fondacija „Kрила наде“ iz Sarajeva.

Dalibor Đerić
MDP Inicijative

Izvršni sažetak

Vodne naknade predstavljaju jednu od ključnih poluga sistema upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini. Propisani model po kome se utvrđuje visina i iznos prikupljenih vodnih naknada, način njihove raspodjele i trošenja određuje efikasnost cjelokupnog sistema upravljanja vodama. Iako je u Bosni i Hercegovini propisana legislativa u ovoj oblasti, brojni su problemi sa kojima se susreću građani Bosne i Hercegovine, posebno u oblasti vodsnabdijevanja, zaštite voda i rizika od poplava. Upravo zbog toga postavlja se pitanje: **koliko postojeći model prikupljanja vodnih naknada slijedi temeljne principe upravljanja vodama kao javnim dobrom?**

Kako bi ocijenili postojeći model i mogućnost njegovog unapređenja, predmetnim istraživanjem sagledana je trenutna situacija u oblasti vodnih naknada u oba entiteta u Bosni i Hercegovini, prikupljanje, način raspodjele i trošenje prikupljenih sredstava. Istovremeno, u želji da se unaprijedi odgovornost lokalnih vlasti u pogledu usvajanja i implementacije javnih politika kojima je uređena ova oblast, istraživanjem se nastojalo sagledati **u kojoj mjeri javnost ima uvid u procese donošenja odluka i da li akteri u sistemu upravljanja vodama obezbjeđuju transparentno izvještavanje o načinima utroška prikupljenih sredstava.**

Na osnovu analize prikupljenih podataka o sistemu upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini, te njihovim poređenjem sa zemljama regije i EU, izdvojene su četiri glavne preporuke koje imaju za cilj da unaprijede postojeći model upravljanja sredstvima od vodnih naknada.

- 1. Transparentnost sadašnjeg modela upravljanja sredstvima od vodnih naknada potrebno je unaprijediti u većini nadležnih institucija.** Mali broj institucija redovno objavljuje informacije i izvještaje (npr. Agencija za vodno područje rijeke Save). U većini

slučajeva informacije i izvještaji su dostupni samo na zahtjev, a u pojedinim slučajevima čak ni tada. U vezi s tim treba imati na umu da je transparentnost i javnost rada svih aktera u sistemu upravljanja vodama standard koji je ugrađen u sve važeće propise. Nadležne institucije i organizacije imaju zakonsku obavezu da osiguraju učešće javnosti u procesu donošenju odluka te omogućе pristup javnosti potpunim, tačnim i pravovremenim informacijama o stanju u oblasti voda.

2. Neophodno je utvrditi obavezu podnošenja izvještaja o namjenskom utrošku sredstava od vodnih naknada za sve aktere u sistemu po jedinstvenom obrascuprema nadležnom organu.

Uvidom u postojeću dokumentaciju za 2017. godinu utvrđeno je da se obrada podataka i stavke u finansijskim izvještajima nadležnih institucija i organizacija značajno razlikuju, te da postoji veći broj kvalitativnih nedostataka u podacima, pa čak i numeričkih grešaka. Takođe se konstatuje da postoji neusklađenost dostavljenih podataka između pojedinih subjekata za iste aktivnosti koje zajednički provode, odnosno preklapanje podataka za sredstva što otežava analizu utroška sredstava.. Nadalje, programiranje utroška sredstava od vodnih naknada trenutno nije direktno povezano sa strateškim ciljevima, odnosno strateškim i akcionim planovima JLS, kantona i entiteta, te ne postoje informacije o učincima realizovanih mjera na ostvarenje strateških ciljeva. Nadležne entitetske institucije trebaju se uključiti u izradu metodologije za mjerenje učinaka i adekvatno izvještavanje u odnosu na razvojne ciljeve.

3. Poboljšati efikasnost prikupljanja sredstava od vodnih naknada.

Prema izvještajima korisnika sredstava vodnih naknada, obuhvat obveznika u BiH nije potpun a postoji i značajan iznos neizmirenih obaveza po osnovu vodnih naknada. Bez obzira što se svake godine povećava broj obveznika i što je registrovan postupni rast prihoda od vodnih naknada, povećava se broj privrednih subjekata koji ne izmiruju svoje obaveze ili izbjegavaju plaćanje. Kako bi se osigurala efikasnija naplata prihoda od vodnih naknada potrebno je jačanje mehanizama kontrole i bolja saradnja svih aktera u sistemu, prije svega saradnja sa inspekcijskim organima koji vrše nadzor nad uplatama javnih prihoda (poreske uprave).

4. Razmotriti opcije za redefinisavanje strukture i povećanje iznosa pojedinih vrsta vodnih naknada. Istraživanjem je konstatovano da u strukturi ukupnih prihoda od vodnih naknada trenutno najveće učešće imaju prihodi po osnovu opšte vodne naknade (u Federaciji BiH) koju plaćaju poslodavci/zaposleni, te posebne vodne naknade u RS i FBiH koju plaćaju vlasnici ili korisnici transportnih/motornih sredstava. S druge strane, prihodi koji se ostvaruju po osnovu vodnih naknada za izvađeni materijal iz vodotoka, korištenje vode za hidroenergiju ili za zaštitu voda učestvuju u relativno manjem procentu. Imajući u vidu da u ukupnim prihodima dominantno učestvuju kategorije koje nisu najdirektnije vezane za korištenje ili zagađivanje voda, **nameće se potreba preispitivanja adekvatnosti sadašnje strukture vodnih naknada i njenoj usklađenosti sa temeljnim načelima u sistemu upravljanja vodama kao što su „zagađivač plaća” i „korisnik plaća”.**

1. Uvod

Vode kao opšte dobro predmet su posebne zaštite u Bosni i Hercegovini i shodno zakonskoj regulativi sistem upravljanja vodama definisan je na način da osigura korišćenje voda na racionalan i održiv način, odnosno da se spriječi nepotrebno korišćenje voda i da ono ne prevazilazi obim prirodnog obnavljanja vodnog resursa. Jedna od ključnih poluga sistema upravljanja vodama pdrzumijeva način finansiranja i raspodjele sredstava prikupljenih opštim i posebnim vodnim naknadama u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine.

Iako su normativnim okvirom definisani i kriteriji za raspodjelu prikupljenih sredstava po osnovu vodnih naknada, brojni problemi s kojima se građani Bosne i Hercegovine suočavaju, posebno kada je u pitanju vodosnabdijevanje, zaštita voda i rizici od poplava, ukazuju na to da sistem upravljanja vodama u oba entiteta ne slijedi u dovoljnoj mjeri temeljne principe upravljanja vodama kao javnim dobrom, prvenstveno principe „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“, koji su definisani u Okvirnoj direktivi o vodama Evropske unije. Imajući u vidu da su vodne naknade jedna od ključnih poluga za poboljšanje sveukupnog sistema upravljanja vodama, ovo istraživanje polazi od potrebe da se preispita postojeći model utvrđivanja vodnih naknada u oba entiteta, način raspodjele i namjensko trošenje prikupljenih sredstava.

Istraživanjem se nastojalo sagledati u kojoj mjeri javnost ima uvid u procese donošenja odluka i da li akteri u sistemu upravljanja vodama obezbjeđuju transparentno izvještavanje o načinima utroška prikupljenih sredstava.

Na osnovu definisanog istraživačkog zadatka urađena je analiza postojećih modela utvrđivanja vodnih naknada u oba entiteta u Bosni i Hercegovini, način raspodjele i namjensko trošenje sredstava prikupljenih od vodnih naknada. Izvršena je i uporedna analiza finansiranja sistema upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini (zasebno za oba entiteta) u odnosu na zemlje regije i Evropske unije, uključujući analizu strukture vodnih naknada te analizu raspodjele i namjenskog utroška prikupljenih sredstava po osnovu vodnih naknada u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, posebno kroz prizmu poštovanja temeljnih principa racionalnog i održivog upravljanja vodama. Tokom pregleda literature kontinuirano su vršene i konsultacije s predstavnicima institucija i ustanova¹ uključenih u proces prikupljanja sredstava od vodnih naknada i njihove distribucije krajnjim korisnicima. Nakon pregleda literature organizovane su fokus grupe u Sarajevu (3. 4. 2019) i Banjaluci (15. 4. 2019) s predstavnicima relevantnih institucija i ustanova kako bi se izvršila verifikacija nalaza istraživanja.

U skladu s navedenim, rezultate ovog istraživanja treba posmatrati kao nastojanje da se doprinese stvaranju transparentne i odgovorne javne politike upravljanja vodama, posebno u segmentu javnog finansiranja i namjenskog utroška prikupljenih sredstava od vodnih naknada. Shodno tome, cilj osnovnih zaključaka i preporuka navedenih na kraju ovog dokumenta podrazumijeva provođenje diskusije o adekvatnom modelu vodnih naknada koji će osigurati potpunu realizaciju osnovnih principa upravljanja vodama, u prvom redu racionalno i održivo korišćenje voda i zaštitu životne sredine.

¹ Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH, Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Republike Srpske, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Zeničko-dobojskog kantona, Javna ustanova „Vode Srpske“, Agencija za vodno područje rijeke Save, Agencija za vodno područje Jadranskog mora, Fond za zaštitu životne sredine Federacije BiH, Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost Republike Srpske.

2. Model vodnih naknada

Ovo poglavlje prezentuje uvid u modele vodnih naknada u Federaciji BiH i Republici Srpskoj iz aspekta postojećih vrsta i visina iznosa vodnih naknada, te načina raspodjele i namjene prihoda ostvarenih od njihovog prikupljanja.

2.1. Federacija Bosne i Hercegovine

2.1.1. Vrste vodnih naknada

Opšte i posebne vodne naknade u Federaciji Bosne i Hercegovine spadaju u osnovne mehanizme finansiranja sistema upravljanja vodama.

Opšta vodna naknada

Obveznici plaćanja opšte vodne naknade su fizička i pravna lica registrovana za obavljanje djelatnosti, koji su dužni plaćati opštu vodnu naknadu u visini od 0,5% od osnovice koju čini neto plata zaposlenih u radnom odnosu na neodređeno i na određeno vrijeme i naknada isplaćena na osnovu ugovora o djelu kao i ugovora o autorskom djelu. Ova naknada se obračunava i uplaćuje istovremeno sa isplatom plata, odnosno utvrđene naknade po ugovoru.

Posebne vodne naknade

Zakonom o vodama Federacije BiH propisano je pet vrsta posebnih vodnih naknada:

1. naknada za korišćenje površinskih i podzemnih voda, koja obuhvata zahvatanje vode za:
 - javno vodosnabdijevanje,
 - vode i mineralne vode koja se koristi za flaširanje vode,

- navodnjavanje,
- uzgoj ribe u ribnjacima,
- industrijske procese, uključujući i termoelektrane,
- druge namjene.

Ova naknada obračunava se na osnovu količine zahvaćene vode izražene u kubnim metrima. Visina ove naknade može biti različita, zavisno od namjene i kvaliteta vode;

2. naknada za upotrebu vode za proizvodnju električne energije dobivene korištenjem hidroenergije. Ova naknada obračunava se na osnovu proizvedene električne energije izražene u kWh;
3. naknada za zaštitu voda:
 - koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja za pogon koriste naftu ili naftne derivate. Ova naknada obračunava se na osnovu količine zagađenja voda izraženog putem ekvivalentnog broja stanovnika (u daljnjem tekstu: EBS),
 - za ispuštanje otpadnih voda. Ova naknada obračunava se na osnovu količine zagađenja voda izraženog putem EBS-a,
 - za uzgoj ribe. Ova naknada se obračunava po jednom kilogramu proizvedene ribe,
 - za upotrebu vještačkih đubriva i hemikalija za zaštitu biljaka. Ova naknada obračunava se po kilogramu proizvedenog ili uvezenog vještačkog đubriva ili hemikalije za zaštitu biljaka;
4. naknada za vađenje materijala iz vodotoka. Ova naknada obračunava se po kubnom metru izvađenog materijala;
5. naknada za zaštitu od poplava²:

² Naknada za zaštitu od poplava, prema odredbi člana 170, stav 1, tačka 5, alineje 1. i 2. Zakona o vodama FBiH predstavlja obavezu onim vlasnicima zemljišta i objekata koji su zaštićeni od poplava objektima za zaštitu od poplava. Prilikom analize njenog uvođenja utvrđeno je da ne postoje „dodatni uvjeti i parametri za njeno plaćanje“, što je konstatovano u Strategiji upravljanja vodama Federacije Bosne i Hercegovine.

Od uvođenja te naknade se nije odustalo, ali su poplave 2014. godine dodatno ukazale na to da nisu osigurani potrebni uslovi za uvođenje ove naknade, jer su područja na kojima postoje izgrađeni zaštitni vodni objekti bila poplavljena, pa se pitanje osiguranja zaštite od poplava pojedinačnih objekata i zemljišta na tim područjima mora još dodatno provjeriti ili dodatnim mjerama pojačati. To se planira provesti izvršavanjem preostalih koraka usklađivanja sa EU direktivom o upravljanju poplavnim rizikom (izrada mapa opasnosti i mapa rizika od poplava i planova upravljanja poplavnim rizikom), te drugih mjera za unapređenje sistema zaštite od poplava na pojedinim područjima. Ti instrumenti i zahtjevi EU Okvirne direktive o vodama su uglavnom preuzeti Uredbom o vrsti i sadržaju planova zaštite od štetnog djelovanja voda („Službene novine Federacije BiH“, broj 26/09) i njihova priprema je u toku putem zajedničkih projekata za cijelu Bosnu i Hercegovinu.

- poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta koje je zaštićeno objektima za zaštitu od poplava. Primjenjuju se definicije poljoprivrednog, šumskog ili građevinskog zemljišta usvojene u poreskim propisima. Ova naknada obračunava se po hektaru zaštićenog zemljišta. Visina ove naknade može biti različita, zavisno od vrste branjenog zemljišta,
- stambenih, poslovnih i drugih objekata koji su zaštićeni objektima za zaštitu od poplava. Ova naknada obračunava se po kvadratnom metru korisne površine objekta.

2.1.2. Visina vodnih naknada

Posebne vodne naknade se prikupljaju na osnovu Zakonu o vodama FBiH i podzakonskih akata kojima su uređena pitanja visine naknada, obveznici plaćanja, način i rokovi plaćanja i slično. Na osnovu člana 171 Zakona o vodama Federacije BiH, na zajednički prijedlog Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH i Ministarstva okoliša i turizma Federacije BiH, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija Federacije BiH, Vlada Federacije BiH donijela je odluku o visini posebnih vodnih naknada. Ovom odlukom, koja je stupila na snagu 1. jula 2007. godine³, utvrđena je visina svih vrsta posebnih vodnih naknada.

Donijet je i Pravilnik o načinu obračunavanja, postupku i rokovima za obračunavanje, plaćanje i kontrolu izmirivanja obaveza na osnovu opšte vodne naknade i posebnih vodnih naknada⁴.

Zakon o vodama Federacije BiH u članu 172 predviđa mogućnost oslobađanja od plaćanja posebnih vodnih naknada za zaštitu od poplava i u članu 173 utvrđuje mogućnost oslobađanja u posebnim slučajevima, dok u stavu 2 tog člana Zakon o vodama predviđa privremeno izuzeće od plaćanja posebnih vodnih naknada ukoliko su kumulativno ispunjeni zakonom propisani uslovi.

Iznos pojedinačnih vodnih naknada regulisan je Odlukom o visini posebnih vodnih naknada („Službene novine Federacije BiH“, br. 46/07, 10/14 i 38/16). Jedinične vrijednosti su prikazane u narednoj tabeli:

³ „Službene novine Federacije BiH“, br. 46/07, 10/14 i 38/16 (stupanjem na snagu ove odluke prestala je važiti Odluka o stopama, odnosno iznosima posebnih vodoprivrednih naknada, „Službene novine Federacije BiH“, br. 46/98, 25/00, 7/02, 6/03).

⁴ „Službene novine Federacije BiH“, br. 97/07, 46/09, 79/11 i 88/12.

Tabela 1:**Iznosi za plaćanje posebnih vodnih naknada u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Red. broj	Vrsta posebne vodne naknade	Jedinica mjerenja	Jedinična vrijednost
1.	Zahvatanje vode za javnu vodoopskrbu	m ³	0,01
2.	Zahvatanje vode i mineralne vode koja se koristi za flaširanje	m ³	2,00
3.	Zahvatanje vode za navodnjavanje	m ³	0,002
4.	Zahvatanje vode za uzgoj ribe	m ³	0,00
5.	Zahvatanje vode za industrijske procese	m ³	0,03
6.	Zahvatanje vode za druge namjene	m ³	0,03
7.	Korištenje vode za proizvodnju električne energije dobivene korištenjem hidroenergije	kWh	0,001
8.	Zaštita voda – prevozna sredstva koja za pogon koriste naftu ili naftne derivate	PE	2,00
9.	Zaštita voda – ispuštanje otpadne vode	PE	2,00
10.	Zaštita voda – uzgojena količina ribe	kg proizvedene ribe	0,05
11.	Zaštita voda – upotreba vještačkih đubriva	kg umjetnog gnojiva	0,005
12.	Zaštita voda – upotreba hemikalija za zaštitu bilja	kg hemikalije	0,075
13.	Vađenje materijala iz vodotoka	m ³	1,50

Izvor: Odluka o visini posebnih vodnih naknada, „Službene novine Federacije BiH“, br. 46/07, 10/14 i 38/16

Vrijednosti iznosa koji se uplaćuju kao posebne vodne naknade utvrđene su u 2007. i 2014. godini i od tada nije bilo promjena tih iznosa. U *Informaciji o izvršenju Akcionog plana realizacije mjera Strategije upravljanja vodama Federacije BiH (2010–2022) za I. četvorogodišnji period od 2011. do 2014. godine* zaključeno je da su osigurana sredstva za finansiranje sistema upravljanja vodama znatno niža od procijenjenih potrebnih sredstava za realizaciju Strategije. Zaključeno je da su se aktivnosti iz Strategije u prethodnom periodu uglavnom realizovale zahvaljujući međunarodnim projektima, a

manjim dijelom sredstvima domaćih budžeta, institucija i organa korisnika vodnih naknada.

Dugoročno gledano, nedovoljan obim sredstava za finansiranje sistema upravljanja vodama odgađa ispunjenje rokova i ciljeva definisanih u Strategiji. Vodne naknade bi trebale biti značajan mehanizam finansiranja u sektoru, a iznosi su relativno niski s obzirom na otežan ambijent za poslovanje privrednih subjekata.

2.1.3. Raspodjela prihoda od vodnih naknada

Prema Zakonu o vodama Federacije BiH, sredstva prikupljena od opštih i posebnih vodnih naknada raspoređuju se na sljedeći način:

1. nadležnoj agenciji za vode 40%,
2. u korist budžeta kantona 45%,
3. u korist Fonda za zaštitu okoliša Federacije 15%.

Raspodjela sredstava, propisana Zakonom o vodama Federacije BiH, može se promijeniti. O potrebi promjene raspodjele sredstava odlučuje Vlada Federacije BiH svake dvije godine na usaglašeni prijedlog federalnog ministarstva nadležnog za vodoprivredu, federalnog ministarstva nadležnog za okoliš i kantonalnih ministarstava nadležnih za vode⁵.

2.1.4. Namjena prihoda od vodnih naknada

Dio sredstava koji pripada agencijama za vode (40%) treba da se, u skladu sa Zakonom o vodama FBiH, koristi za posebne dužnosti agencije za vode u upravljanju vodama (član 29 Zakona o vodama FBiH). Te aktivnosti podrazumijevaju da agencija za vodu:

1. priprema analizu karakteristika vodnog područja;
2. priprema pregled uticaja ljudskih aktivnosti na stanje površinskih i podzemnih voda;
3. priprema ekonomsku analizu korištenja voda;

⁵ U dosadašnjem periodu bilo je inicijativa za izmjene raspodjele sredstava od vodnih naknada, ali se nijedan prijedlog nije mogao formalno usaglasiti u skladu sa odredbom stava 4 člana 177 Zakona o vodama Federacije BiH.

4. uspostavlja registar zaštićenih područja iz člana 65 ovog zakona, kao i područja sa posebnom zaštitom određenih odlukom Vlade Federacije;
5. uspostavlja registar vodnih tijela koja se koriste ili se planiraju koristiti za zahvatanje vode za ljudsku potrošnju;
6. priprema klasifikaciju ekološkog, hemijskog i kvantitativnog stanja voda;
7. priprema program i organizuje praćenje stanja voda;
8. priprema plan upravljanja vodama i program mjera.

Agencije za vode koriste sredstva od vodnih naknada i za druge poslove i aktivnosti koje su Zakonom o vodama FBiH povjerene agencijama (član 156 Zakona o vodama FBiH), kao i za finansiranje rada agencija.

Dio ostvarenih prihoda koji pripada kantonima (45%) koristi se za sufinansiranje izgradnje i održavanja vodnih objekata, kao i ostale aktivnosti u vezi sa poslovima upravljanja vodama (izrada tehničke dokumentacije, podloga za izdavanje koncesija i sl.), u skladu sa godišnjim planom i programom kantonalnog ministarstva nadležnog za vode.

Prihodi Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH (15%) koriste se isključivo za provođenje zadataka koji su Zakonom o vodama Federacije BiH dati u nadležnost federalnom ministarstvu nadležnom za okoliš i za sufinansiranje infrastrukture za zaštitu voda od značaja za Federaciju.

2.2. Republika Srpska

2.2.1. Vrste vodnih naknada

Zakonom o vodama RS ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17), definisan je način integralnog upravljanja vodama unutar teritorije Republike Srpske i finansiranje obavljanja djelatnosti.

U skladu s navedenim zakonom finansiranje upravljanja vodama ima za cilj da obezbijedi sredstva za obavljanje propisanih poslova i zadataka, funkcionisanje i održavanje nekretnina i vodnih objekata od opšteg značaja, očuvanje vrijednosti izgrađenih vodnih objekata i sistema, preduzimanje mjera javnog investiranja i kapitalnu izgradnju vodnih objekata.

Pri tome se sredstva za finansiranje upravljanja vodama obezbjeđuju iz:

- posebnih vodnih naknada,
- prihoda po osnovu zakupa javnog vodnog dobra,
- opšteg dijela budžeta Republike Srpske i jedinica lokalne samouprave,
- donacija.

Dakle, Republika Srpska se postojećim modelom finansiranja opredijelila za instrument posebnih vodnih naknada, za razliku od Federacije BiH gdje pored posebnih postoji i tzv. „opšta vodna naknada“, koja na određen način izražava princip solidarnosti svih u sprečavanju zagađenja voda, odnosno šteta koje nastaju od voda. Kada su u pitanju posebne vodne naknade, zakonskim i podzakonskim aktima utvrđeno je da se posebne vodne naknade u Republici Srpskoj plaćaju po sljedećem osnovu:

- naknada za zahvatanje površinskih i podzemnih voda u cilju njihovog korišćenja,
- naknada za proizvodnju električne energije korišćenjem hidroenergije,
- naknada za zaštitu voda – plaćaju je pravna ili fizička lica, kao i ostali subjekti koji na bilo koji način zagađuju vode, zbog čega je potrebno sprovesti njihovu zaštitu,
- naknada za vađenje materijala iz vodotoka.
- Za zahvatanje površinskih i podzemnih voda plaća se naknada:
 - za zahvatanje vode za piće za javno vodosnabdijevanje, koje plaćaju pravna lica koja obavljaju djelatnost isporuke vode potrošačima i ostala pravna lica za sopstvene potrebe;
 - za zahvatanje pitke i mineralne vode koja je namijenjena flaširanju i konzumaciji ili proizvodnji alkoholnih pića,
 - za zahvatanje vode za navodnjavanje;
 - za zahvatanje i korišćenje vode za poslove uzgoja ribe;
 - u okviru djelatnosti koja obuhvata industrijske procese a koristi se voda;
 - kod termoelektrana koje u procesima koriste vodu i drugih subjekata proizvođača toplotne energije;

- za zahvatanje vode za druge namjene i druge slučajeve namijenjene za ljudsku upotrebu.
- Kod aktivnosti koje se odnose na proizvodnju električne energije korišćenjem hidroenergetskog potencijala vode.
- Grupa naknada koja se plaća za zaštitu voda obuhvata:
 - plaćanje naknade za zagađenje od upotrebe vozila koja koriste nafte ili njene derivate, kao i subjekti koji ispuštaju otpadne vode;
 - naknadu za proizvodnju, uvoz, odnosno promet vještačkih đubriva i za hemikalije za zaštitu bilja u tim aktivnostima.
- Subjekti koji koriste materijal iz vodotoka plaćaju za eksploataciju materijala (šljunak i pijesak).

2.2.2. Visine vodnih naknada

Zakonom o vodama RS propisane su osnovice za obračun svih vodnih naknada, te je utvrđeno da njihove stope propisuje Vlada Republike Srpske na prijedlog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, osim za naknadu za zaštitu od voda koja predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave na čijem se prostoru to zemljište nalazi i kao takav propisuju se od te administracije.

Vlada Republike Srpske je shodno tome na prijedlog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Odlukom o stopama posebnih vodnih naknada⁶ u 2011. godini odredila stope vodnih naknada i one su prikazane u narednoj tabeli:

Tabela 2:

Visine posebnih vodnih naknada u Republici Srpskoj

Red. broj	Vrsta posebne vodne naknade	Jedinica mjerenja	Jedinična vrijednost
1.	Zahvatanje vode za javno vodosnabdijevanje	m ³	0,01
2.	Zahvatanje vode i mineralne vode koja se koristi za flaširanje	m ³	2,00
3.	Zahvatanje vode za navodnjavanje	m ³	0,002

⁶ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 53/11 i 119/11.

Red. broj	Vrsta posebne vodne naknade	Jedinica mjerjenja	Jedinična vrijednost
4.	Zahvatanje vode za uzgoj ribe	m ³	0,0001
5.	Zahvatanje vode za industrijske procese (procesе, uključujući i termoelektrane 0,02 KM/m ³ , zahvaćene vode i druga pravna lica koja koriste vodu za proizvodnju električne i toplotne energije 0,03 KM/m ³)	m ³	0,02 - 0,03
6.	Zahvatanje vode za druge namjene	m ³	0,01
7.	Korištenje vode za proizvodnju električne energije dobivene korištenjem hidroenergije	kWh	0,001
8.	Zaštita voda – transportna sredstva koja za pogon koriste naftu ili naftne derivate	PE	2,00
9.	Zaštita voda – ispuštanje otpadne vode	PE	2,00
10.	Zaštita voda – uzgoj ribe u kavezima potopljenim u površinske vode	kg proizv. ribe	2,00
11.	Zaštita voda – upotreba vještačkih đubriva	kg umj. gnojiva	0,005
12.	Zaštita voda – upotreba hemikalija za zaštitu bilja	kg hemikalije	0,075
13.	– vađenje materijala iz vodotoka	m ³	1,50
14	Zaštita od poplava ⁷	ha zaštićenog zemljišta ili m ² branjene površine	–

Izvor: Odluka o stopama posebnih vodnih naknada, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 53/11 i 119/11

Treba naglasiti da od 2011. godine nije bilo mijenjanja visine stopa posebnih vodnih naknada u Republici Srpskoj, iako je kasnije u Strategiji integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015–2024. konstatovano „nužno povećanje sredstava po osnovu posebnih vodoprivrednih naknada i izdvajanja iz budžeta“.⁸

⁷ Visinu naknade za zaštitu od voda (zaštita od poplava) utvrđuje jedinica lokalne samouprave na čijem prostoru se branjeno zemljište ili objekti nalaze.

⁸ Učesnici na sastanku fokus grupe, koji je održan u sklopu ovog istraživanja s akterima iz Republike Srpske, potvrdili su konstataciju o potrebi za većim namjenskim sredstvima radi održivog upravljanja vodnim sektorom u Republici Srpskoj.

2.2.3. Raspodjela prihoda od vodnih naknada

Kada je u pitanju raspodjela ostvarenih prihoda, Zakonom o vodama u Republici Srpskoj je definisano da se sredstva trezorskim sistemom poslovanja usmjeravaju u tri osnovna pravca: prema računu posebnih namjena za vode (55% ukupnih prihoda); prema posebnim računima opština i gradova (30% ukupnih prihoda) i prema Fondu za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske (15% prihoda od naknada za zagađivanje vode).

U skladu sa definisanim kriterijima ukupni prihodi u iznosu od 17.858.461,18 KM su u 2017. godini raspodijeljeni:

- Računu posebnih namjena za vode, 10.444.964,97 KM,
- Računu jedinica lokalne samouprave, 5.357.538,35 KM,
- Fondu za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost, 2.055.957,85 KM.

Ovim načinom raspodjele prihoda od vodnih naknada omogućeno je da, pored Javne ustanove "Vode Srpske", koja raspolaže sa više od polovine prikupljenih sredstava, u sistemu upravljanja vodama aktivno učestvuju i jedinice lokalne samouprave kao i Fond za zaštitu životne sredine Republike Srpske budući da i oni na raspolaganju imaju određena sredstva za realizaciju projekata u sistemu upravljanje vodama.

2.2.4. Namjena prihoda od vodnih naknada

Osnovna načela i ciljevi sistema upravljanje vodama u Republici Srpskoj utvrđeni su Zakonom o vodama RS, i to tako da se korišćenje voda i upravljanje vodama vrši na racionalan i održiv način kako bi se spriječilo nepotrebno korišćenje voda i da njihovo korišćenje ne prevazilazi prirodno obnavljanje resursa. U skladu sa temeljnim načelima vode moraju biti korišćene na način koji osigurava funkcionalnost prirodnih procesa akvatičnih ekosistema, kopnenih ekosistema i močvarnih područja koja neposredno zavise od voda, a koji su prostori određeni na način predviđen zakonom.

Pored toga, Zakonom o vodama RS je definisano da sistem upravljanja vodama mora osigurati povrat troškova od vodnih usluga, uključujući i troškove za zaštitu životne sredine i resursa, shodno ekonomskoj analizi provedenoj prema Aneksu 3 Okvirne direktive o vodama Evropske unije i, naročito,

prema načelu „zagađivač plaća“. Za iskorišćenu količinu vode mora se obazbijediti adekvatna ekonomska naknada od onoga koji koristi taj resurs, **prema principu „korisnik plaća“.**

Konačno, Zakon o vodama RS naglašava važnost osiguranja učešća javnosti u donošenju odluka koje se odnose na vode, uključujući i pristup javnosti potpunim, tačnim i pravovremenim informacijama o stanju voda, o aktivnostima koje su preduzela lica koja koriste ili zagađuju vode i o aktivnostima koje su preduzeli nadležni organi i institucije.

U skladu sa definisanim temeljnim načelima i ciljevima sistema upravljanja vodama određena je i namjena prihoda ostvarenih mehanizmom posebnih vodnih naknada. Shodno tome prihodi od posebnih vodnih naknada koriste se namjenski za:

- izradu privremenih planova upravljanja vodama,
- pripremu planova upravljanja vodama,
- provođenje praćenja stanja voda,
- uspostavljanje i rad informacionog sistema,
- održavanje objekata u vlasništvu Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave ili trećih lica, ako su od opšteg interesa,
- sprovođenje interventnih aktivnosti u sektoru voda na prostorima Republike,
- troškove rada i funkcionisanja JU “Vode Srpske” i drugih javnih preduzeća za vode,
- troškove razvoja, uspostavljanje i vođenje Informacionog sistema, naučnog i stručnog rada,
- podršku formiranju i razvoja kvalifikovanih institucija ili subjekata, bitnih za sektor voda,
- razvoj sektora u okviru finansiranja izgradnje vodnih objekata i sistema, te poboljšanje tehničkih, materijalnih, kadrovskih i drugih kapaciteta.

Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Republike Srpske predlaže, a Vlada Republike Srpske posebnom odlukom utvrđuje korišće-

nje sredstava od vodnih naknada s ciljem postizanja održivog upravljanja i održavanja sistema integralnog upravljanja vodama na prostorima Republike Srpske. Uz Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Republike Srpske najznačajniji akter u sistemu upravljanja vodama je Javna ustanova "Vode Srpske" koja je osnovana Odlukom Vlade Republike Srpske 2013. godine. Javna ustanova "Vode Srpske" na raspolaganju ima javne resurse i operativne kapacitete za djelovanje u sistemu upravljanja vodama.

U 2017. godini u okviru budžeta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede odobren je transfer za Javnu ustanovu „Vode Srpske“ u iznosu od 9,000.000 KM⁹ što je više od 50% ukupnih sredstava prikupljenih od vodnih naknada. Pored budžetskih sredstava "Vode Srpske" manji dio sredstava obezbjeđuju neposredno od korisnika prodajom usluga na tržištu, iz donatorskih sredstava i iz drugih izvora.

Pored Javne ustanove "Vode Srpske" aktivni učesnici u sistemu upravljanja vodama u Republici Srpskoj su i jedinice lokalne samouprave. Namjenska sredstva u jdnicama lokalne samouprave za koje je Ministarstvo dalo saglasnost na plan utroška uglavnom se usmjeravaju na vodosnabdijevanje, uređenje vodotoka i na zaštitu voda. U 2017. godini Ministarstvo je za 29 opština i gradova (što je manje od polovine ukupnog broja jedinica lokalne samouprava u RS) dalo saglasnost na projekte kojima je predviđeno trošenje sredstava namijenjenih za vode.

Konkretnije, od ukupno 5.111.448 KM na projekte vodosnabdijevanja i kanaliziranja otpadnih i upotrijebljenih voda opštinama i gradovima je odobren iznos od 2.327.801 KM (45,54%), za projekte uređenja vodotoka i zaštitu od voda iznos od 2.763.647 KM (54,07%), dok su za projekte zaštite voda opštine planirale sredstva u iznosu od 20.000 KM (0,39%).

Pravo na sredstva od vodnih naknada ostvaruje i Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost Republike Srpske kome je u 2017. godini doznačeno 2.055.957,85 KM s računa posebnih namjena za vode. Fond je u 2017. godini iz oblasti zaštite voda najveći dio sredstava dodijelio komunalnim preduzećima, lokalnim zajednicama, a nešto manje privrednim društvima. Sredstva su ulagana u projekte izrade tehničke dokumentacije za

9 Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini ne sadrži podatke o utrošku preostalih 1,444.964 KM sa računa posebnih namjena za vode.

zaštitu izvorišta, istražne radove i povećanje infrastrukture za poboljšanje kapaciteta izvorišta i poboljšanje kvaliteta pijaće vode, kao i za izgradnju sistema prečišćavanja otpadnih voda u privrednim subjektima. Prema dostupnim podacima iz Izvještaja o izvršenju plana rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske za period 1. 1 – 31. 12. 2017, ova izdvajanja su iznosila 560.000 konvertibilnih maraka.

2.3. Evropska unija i zemlje okruženja

2.3.1. Vrste vodnih naknada i načini upravljanja

Kada je u pitanju naknada za zahvatanje voda, ovim tipom naknada u zemljama Evropske unije pretežno upravljaju državne vlasti putem odgovarajućih tijela/agencija. Ta tijela su uglavnom nadležna za određivanje nivoa naknade, ali i za njeno prikupljanje, kao i utrošak. U mnogo slučajeva je naplata ovih naknada podržana sistemom licenciranja ili dozvola.

U Sloveniji su, recimo, vlasnici licence za zahvatanje vode obveznici plaćanja naknade, a licence se odobravaju po principu „prvi došao, prvi uslužen“.¹⁰

Upravljanje naknadama za zagađenje voda u zemljama Evropske unije često je složenije jer su nadležnosti podijeljene između različitih tijela. U Francuskoj, na primjer, visinu naknada određuje agencija za vode (u skladu sa gornjim granicama koje su utvrđene propisima), prikupljanje naknada vrše odgovarajuće kompanije koje pružaju usluge u ovoj oblasti, dok postoji i policija za vode, koja je nadležna za otkrivanje nepoštovanja propisa.¹¹

Interesantno je primijetiti da, za razliku od Bosne i Hercegovine, zemlje Evropske unije pretežno ne praktikuju uvođenje naknade za vađenje materijala iz vodotoka. Ovakva naknada može biti povezana s rizikom “komercijalizacije” vađenja materijala iz vodotoka od nadležnih tijela i povećanja aktivnosti u toj oblasti iznad optimalnog nivoa, što može dovesti do negativnih morfoloških promjena riječnih korita.

10 Toth, K. i Pločo, S. (2015). Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u BiH (verzija br. 2). Projekat: Jačanje kapaciteta u sektoru voda – Bosna i Hercegovina, koji je implementirao EPTIS Servicios de Ingeniería, S. L. i Hydroplan d.o.o.

11 Toth, K. i Pločo, S. (2015). Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u BiH (verzija br. 2). Projekat: Jačanje kapaciteta u sektoru voda – Bosna i Hercegovina, koji je implementirao EPTIS Servicios de Ingeniería, S. L. i Hydroplan d.o.o.

2.3.2. Visine iznosa vodnih naknada

Naknada za zahvatanje voda

U zemljama u kojima postoje naknade za zahvatanje voda ove naknade se uglavnom odnose na zahvatanje podzemnih voda. Njihova visina je obično ispod ili do 0,1 evra po m³, što se može vidjeti na sljedećoj tabeli koja daje pregled za nekoliko zemalja Evropske unije:

Tabela 3:

Visina naknade za zahvatanje vode u zemljama Evropske unije

Država	Naziv naknade	Iznos naknade
Belgija	Porez na podzemne vode	0,0603 EUR/m ³
Češka Republika	Zahvatanje podzemnih voda	0,0813–0,122 EUR/m ³
Danska	Vodne naknade	0,9734 EUR/m ³
Mađarska	Naknada za zahvatanje vode	0,04-0,12 EUR/m ³
Holandija	Zahvaćene podzemne vode	0,1826 EUR/m ³
	Voda iz slavine isporučena potrošaču	0,147 EUR/m ³
Poljska	Naknada za zahvatanje podzemnih voda	0,015–0,0255 EUR/m ³
	Naknada za zahvatanje površinskih voda	0,009–0,0128 EUR/m ³
Hrvatska	Naknada za korištenje površinske vode	0,04–0,38 EUR/m ³
	Naknada za korištenje podzemne vode	0,04–0,38 EUR/m ³

Izvor: Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u BiH, koji su u okviru EU IPA projekta "Jačanje kapaciteta u sektoru voda" u Bosni i Hercegovini pripremili: Klara Toth, ključni ekspert za ekonomska pitanja, i Senad Pločo, vođa projekta

U Hrvatskoj, koja je članica Evropske unije, ali i zemlja iz neposrednog okruženja Bosne i Hercegovine, postoji naknada za korištenje površinske vode i naknada za korištenje podzemne vode. Visine ovih naknada su utvrđene u nekoliko kategorija koje se odnose na kvalitet vode (u rasponu od kategorije "vrlo dobro stanje" do kategorije "vrlo loše stanje") i kreću se od 0,04 do 0,38 evra po kubnom metru.¹²

¹² Toth, K. i Pločo, S. (2015). Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u BiH (verzija br. 2). Projekat: Jačanje kapaciteta u sektoru voda – Bosna i Hercegovina, koji je implementirao EPTIS Servicios de Ingeniería, S. L. i Hydroplan d.o.o.

Utvrdjivanje ili promjena visine naknade ima efekat u finansijskom smislu (odražava se na visinu prihoda), ali i podsticajni efekat u smislu količine potrošnje. Naime, povećanje visine naknade trebalo bi predstavljati motivacioni faktor za efikasnije korištenje vode i time doprinositi manjim količinama potrošnje. Nažalost, generalno postoji nedostatak istraživanja o uticaju visine naknada na efikasnost korištenja voda.

Međutim, može se konstatovati da su naknade za zahvatanje voda u Bosni i Hercegovini višestruko niže (za 10 do 20 puta) nego u zemljama Evropske unije, uključujući i Hrvatsku. U tom smislu, Toth i Pločo navode da ovolika razlika opravdava određeno povećanje naknada u Bosni i Hercegovini i naglašavaju da su naknade na zahvatanje vode efikasni podsticaji za zaštitu vodnih resursa samo ako se obračunavaju po dovoljno visokoj stopi i ako je njihova primjena adekvatno praćena.¹³

Bosna i Hercegovina nije jedina zemlja u regionu čije su naknade za zahvatanje na ovako niskom nivou u odnosu na Evropsku uniju. Srbija, recimo, ima širok dijapazon naknada za korišćenje vode čiji iznos zavisi od namjene za koju se ta voda koristi, ali su one čak i niže u odnosu na uporedive naknade u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

Naknade koje su u Srbiji utvrđene po metru kubnom zahvaćene (iskorišćene) vode kreću se od 0,00019 EUR/m³ (za korišćenje vode za uzgoj ribe u hladnovodnim ribnjacima) do 0,037 EUR/m³ (za termalnu vodu). Kada je u pitanju naknada za vodu koja se distribuira putem javnih vodovoda, njena visina zavisi od toga da li je krajnji korisnik pravno lice (0,0038 EUR/m³) ili fizičko (0,0020 EUR/m³), i u oba slućaja je ova naknada niža od uporedivih naknada u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.¹⁴

Naknada za zaštitu voda

U zemljama Evropske unije naknade¹⁵ za zaštitu voda su propisane u zavisnosti od karakteristika zagađivaća (sektori, procesi), otpadnih voda (kolićina ili koncentracija zagađjenja) ili tipa vodnog resursa (površinske ili podzemne vode).

13 Ibid.

14 Uredba o visini naknada za vode („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 14/18). Za konverziju naknada iz dinara u evro korišćen je zvanićni kurs Narodne banke Srbije (preuzeto sa https://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/scripts/kl_srednji.html 23. 3. 2019).

15 U nekim zemljama propisani su porezi koji vrše ulogu naknada za zaštitu voda.

Po zemljama je široko primijenjen princip da visina stope koja se obvezniku obračunava na ispuštenu vodu zavisi od količine zagađenja koju je ispustio. U sljedećoj tabeli navedeni su primjeri prosječnih stopa za različite sektore u nekoliko zemalja Evropske unije:

Tabela 4:

Visina naknada/poreza za zaštitu voda u zemljama Evropske unije

Država	Naziv naknade/poreza	Iznos prosječne naknade
Holandija	Naknada za zagađenje (domaćinstva, industrija i poljoprivreda)	35,5 EUR/PE (za ispuštanje u državne vode)
Francuska	Naknada za zagađenje s domaćim porijeklom (domaćinstva)	0,5 EUR/m ³ (gornja granica naknade)
Njemačka	Porez na otpadne materije (industrija)	35,8 EUR (po jedinici zagađenja)
Španija	Eko-porez (domaćinstva)	1. blok: 0,43 EUR/m ³ (do 9 m ³ /mj.; minimalno 6 m ³) 2. blok: 0,46 EUR/m ³ (10–15 m ³ /mj.); množi se koeficijentom 2; 3. blok: 0,46 EUR/m ³ (preko 15 m ³ /mj.); množi se koeficijentom 5; Barselona (pokrajina): 0,43 EUR/m ³
	Eko-porez (industrija)	0,13 EUR/m ³ (opšta komponenta – “porez na korištenje”) + 0,52 EUR/m ³ (specif. komponenta – “porez na zagađenje”) Barselona (pokrajina): 0,72 EUR/m ³
Slovenija	Naknada za okoliš za jedinice tretmana otpadnih urbanih voda (domaćinstva i poljoprivreda)	0,053–0,53 EUR/m ³
Hrvatska	Naknada za zaštitu voda (za ispuštenu otpadnu vodu)	0,18 EUR/m ³ (u obračunu se koriste i korekcijski koeficijenti koji odražavaju stepen onečišćenja voda i postojanje uređaja za prečišćavanje)

Izvor: Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u BiH, koji su u okviru EU IPA projekta “Jačanje kapaciteta u sektoru voda” u Bosni i Hercegovini; pripremili: Klara Toth, ključni ekspert za ekonomska pitanja, i Senad Pločo, vođa projekta. Za Hrvatsku: Uredba o visini naknade za zaštitu voda (“Narodne novine”, br. 82/2010, 83/2012 i 151/2013); Za konverziju naknada iz kuna u evro korišten je zvanični kurs Hrvatske narodne banke (preuzeto sa <https://www.hnb.hr/temeljne-funkcije/monetarna-politika/tecajna-lista/tecajna-lista> 25. 3. 2019).

Budući da je kod većine zemalja iz navedenog primjera baza za obračun kubnog metra ispuštene vode, direktno poređenje visine stope naknade sa Bosnom i Hercegovinom nije moguće. Od ovih zemalja jedino Holandija koristi PE kao bazu, i tamo je propisana stopa za ovu naknadu 35 puta viša nego u Bosni i Hercegovini.

3. Primjena postojećeg modela prikupljanja i raspodjele prihoda od vodnih naknada

Ovo poglavlje daje presjek stanja u pogledu prikupljanja prihoda od vodnih naknada, programiranja utroška ovih sredstava i izvještavanja, tj. transparentnosti čitavog procesa, u Federaciji BiH i Republici Srpskoj.

3.1. Federacija Bosne i Hercegovine

3.1.1. Prikupljanje prihoda od vodnih naknada

Opšta i posebne vodne naknade uplaćuju se na depozitne račune javnih prihoda kantonalnih budžeta platnim nalogom za plaćanje javnih prihoda koji su, zajedno sa oznakama vrste prihoda, propisani Pravilnikom o načinu uplate javnih prihoda budžeta i vanbudžetskih fondova na teritoriji Federacije BiH¹⁶. Sredstva prikupljena u kantonalnim depozitnim bankama raspodjeljuju se korisnicima u skladu sa Zakonom o vodama (član 178 Zakona o vodama Federacije Bosne i Hercegovine).

Prikupljanje sredstava po osnovu opšte vodne naknade odvija se prema planu i predstavlja pouzdan izvor finansiranja. Kada je u pitanju prikupljanje sredstava od posebnih vodnih naknada, u praksi se nailazi na mnoštvo problema. Prije svega, od pet vrsta vodnih naknada jedna se ne naplaćuje. Naime, od stupanja na snagu Zakona o vodama Federacije BiH naknada za zaštitu od poplava nije uvedena. Nadalje, određen broj pravnih lica ne plaća naknade. Naročito je izražen problem naplate posebne vodne naknade od javnih komunalnih preduzeća za vodosnabdijevanje. Iako bi javna komunalna preduzeća prema Zakonu trebala plaćati naknadu na ukupno zahvaćene količine vode, preduzeća je naplaćuju i prikupljaju za zahvatanje

16 "Službene novine Federacije BiH", br. 33/16, 89/16, 9/17 i 33/17.

samo na isporučene količine vode. S obzirom na velike gubitke u vodovodnim mrežama, sadašnja stopa vodnih naknada ne stvara efikasan podsticaj za smanjenje velikih gubitaka vode. Problematična je naplata i naknade za zaštitu voda od industrijskih postrojenja, jer je stvarno ispuštanje zagađenja od industrije teško kontrolisati, odnosno izražen je problem određivanja stvarnog tereta zagađenja.

Tokom analize prikupljene su informacije o visini vodnih naknada u 2017. godini iz Agencije za vodno područje rijeke Save, Agencije za vodno područje Jadranskog mora, Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona¹⁷, na osnovu kojih se došlo da podataka o ukupno prikupljenim sredstvima po osnovu vodnih naknada u Federaciji BiH. Procijenjena vrijednost sredstava prikupljenih po osnovu opštih i posebnih vodnih naknada u Federaciji BiH iznosi 46.301.158,00 KM¹⁸. Pregled prikupljenih sredstava i njihova raspodjela između kantona, agencija i Fonda, u 2017. godini, predstavljen je sljedećom tabelom.

Tabela 5:
Pregled sredstava prikupljenih po osnovu vodnih naknada u 2017. godini

	Korisnik sredstava od vodnih naknada	Iznos u 2017. godini (u KM)
1.	Kantoni Federacije BiH	20.838.324,20
2.	Agencije za vode	18.512.989,68
2.1.	Agencija za vodno područje rijeke Save	15.020.388,68
2.2.	Agencija za vodno područje Jadranskog mora	3.492.601,00
3.	Fond za zaštitu okoliša Federacije BiH	6.949.845,00
	UKUPNO	46.301.158,88

Izvor: Izvještaj o poslovanju Agencije za vodno područje rijeke Save za 2017. godinu; Izvještaj o poslovanju Agencije za vodno područje Jadranskog mora za 2017. godinu; Izvještaj o poslovanju Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH za 2017. godinu – Izvod

¹⁷ Situacija sa prikupljanjem, programiranjem i utroškom vodnih naknada veoma se razlikuje po kantonima. Za potrebe ovog istraživanja prikupljeni su podaci samo iz Tuzlanskog kantona.

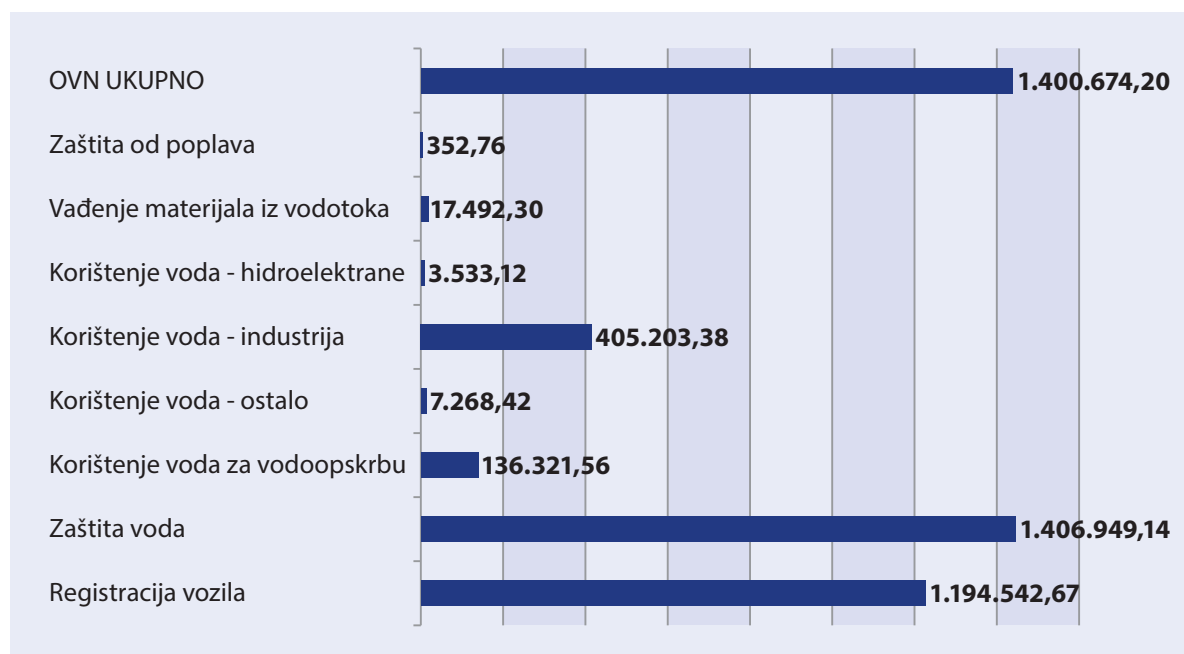
¹⁸ Usljed neadekvatne kontrole prikupljenih prihoda od vodnih naknada, odnosno nepostojanja jedinstvenog registra o prikupljenih prihodima i njihovoj alokaciji, nije moguće utvrditi tačan iznos.

Imajući u vidu problem sa evidencijom prikupljenih prihoda od vodnih naknada na teritoriji Federacije BiH kao i raspodjelom javnih prihoda, od 1. januara 2019. godine uvedena je obaveza redovnog mjesečnog izvještavanja Ministarstva finansija Federacije BiH o prikupljenim javnim prihodima¹⁹. Uvođenje ove politike trebalo bi doprinijeti odgovornijem upravljanju sredstvima prikupljenim putem vodnih naknada.

Učešće pojedinih vrsta vodnih naknada u ukupnim vodnim naknadama varira od kantona do kantona u zavisnosti od stepena privredne razvijenosti, gustine naseljenosti i slično. Na području Tuzlanskog kantona struktura prihoda po vodnim naknadama prikazana je sljedećim grafikonom.

Grafikon 1:

Učešće pojedinih vrsta vodnih naknada u ukupnim vodnim naknadama u Tuzlanskom kantonu



Izvor: Izvještaj o realizaciji Programa ulaganja sredstava vodnih naknada u oblast vodoprivrede u 2017. godini, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona

Ukupno prikupljena sredstva na području Tuzlanskog kantona po osnovu vodnih naknada iznose 4.572.337,55 KM.

U strukturi prihoda dominantna su tri tipa vodnih naknada: naknada po

¹⁹ Pravilnik o sadržaju, načinu i rokovima izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim prihodima proračuna, izvanproračunskih fondova i ostalih korisnika javnih fondova na teritoriji Federacije BiH.

osnovu registracije motornih vozila, naknada za zaštitu voda i opšta vodna naknada. Ove tri naknade predstavljaju oko 88% prihoda prikupljenog po osnovu svih vodnih naknada. Ovdje treba napomenuti da opšta vodna naknada čini 31% ukupnih sredstava prikupljenih po osnovu vodnih naknada.

Ukoliko poredimo planirana sredstva od vodnih naknada na prostoru Tuzlanskog kantona sa prikupljenim sredstvima, uočavamo da je plan realizovan 107,76 posto. Prihodi po osnovu vodnih naknada planirani su u iznosu od 4.247.202,10 KM, dok je ostvaren ukupan prihod od 4.576.716,05 konvertibilnih maraka.

Kada su u pitanju sredstva od vodnih naknada koja pripadaju Agenciji za vodno područje rijeke Save, njihova struktura predstavljena je sljedećom tabelom.

Tabela 6:

Struktura prihoda po vrstama vodnih naknada Agencija za vodno područje rijeke Save u 2017. godini

Vrsta vodne naknade	Ukupno vodne naknade, 2017. (u KM)
Registracija vozila	4.294.273,30
Zaštita voda	2.677.853,62
Korištenje voda za vodoopskrbu	721.272,76
Korištenje voda – ostalo	133.558,60
Korištenje voda – industrija	921.611,05
Korištenje voda – hidroelektrane	173.591,80
Vađenje materijala iz vodotoka	23.162,00
Zaštita od poplava	0,00
PVN UKUPNO	8.945.323,13
OVN UKUPNO	6.075.065,55
UKUPNO vodne naknade za 2017. godinu	15.020.388,68

Izvor: Izvještaj o poslovanju Agencije za vodno područje rijeke Save za 2017. godinu

Opšte vodne naknade u strukturi prihoda ove agencije učestvuju sa 40,50%, dok vodna naknada za registraciju vozila, vodna naknada za zaštitu voda i

opšta vodna naknada čine oko 87% njenih ukupnih prihoda.

Kada je u pitanju struktura prihoda Agencije za vodno područje Jadranskog mora, učešće opšte vodne naknade u ukupnim prihodima je oko 35 procenata.

Tabela 7:

Struktura prihoda po vrstama vodnih naknada Agencija za vodno područje Jadranskog mora u 2017. godini

Vrsta vodne naknade	Ukupno vodne naknade, 2017. (u KM)
Registracija vozila	1.006.186,56
Zaštita voda	330.604,43
Korištenje voda za vodoopskrbu	44.196,71
Korištenje voda – ostalo	5.877,24
Korištenje voda – industrija	17.600,33
Korištenje voda – hidroelektrane	826.940,00
Vađenje materijala iz vodotoka	44.853,99
Zaštita od poplava ²	309,17
PVN UKUPNO	2.276.568,43
OVN UKUPNO	1.216.032,57
UKUPNO vodne naknade	3.492.601,00

Izvor: Izvještaj o radu Agencije za vodno područje Jadranskog mora za 2017. godinu.

3.1.2. Programiranje utroška sredstava od vodnih naknada

Agencije za vode

Namjena utroška sredstava od vodnih naknada u okviru Agencije za vodno područje rijeke Save i Agencije za vodno područje Jadranskog mora uređuje se okvirnim trogodišnjim planom na koji saglasnost daje Vlada Federacije BiH. Pored toga, svake godine se radi godišnji plan, usklađen sa trogodišnjim planom.

²⁰ Radi se o pogrešnim uplatama odnosno pogrešno naznačenoj šifri prihoda, imajući u vidu činjenicu da se ova vrsta posebnih vodnih naknada ne naplaćuje.

U septembru svake godine agencije šalju dopise kantonima sa zahtjevom da dostave prioritete za narednu godinu. U sklopu tih prioriteta kantoni bi trebali uvrstiti i prioritete jedinica lokalne samouprave. Agencije nastoje da uvrste sve prioritete koji se mogu financirati a koji su u skladu sa nadležnostima agencija i obavezama iz Zakona o vodama Federacije BiH i Strategije upravljanja vodama Federacije BiH. Prilikom odabira projekata prioritet imaju projekti za koje su izvršene pripremne radnje; postoji, recimo, projektna dokumentacija, riješeni su imovinskopравни odnosi, itd.

Odbacuju se projekti koji se odnose na problematiku izvan nadležnosti agencija (projekti za uređenje vodotoka druge kategorije i sl.). Najveći dio rashoda agencija odnosi se na preventivne aktivnosti i radove odbrane od poplava na površinskim vodama prve kategorije i zaštitu vodnih objekata u vlasništvu Federacije BiH. Manji dio ulaže se u hidrološki monitoring površinskih i podzemnih voda, izradu planske i projektne dokumentacije i u druge namjene. Primjer strukture rashoda Agencije za vodno područje rijeke Save za 2017. godinu prikazan je u tabeli 8.

Tabela 8:

Pregled strukture tekućih rashoda Agencije za vodno područje rijeke Save za potrebe sektora voda u 2017. godini

Red. broj	Tekući rashod	Iznos (KM)
1.	Upravljanje vodama (izrada strateško-planske dokumentacije, monitoring voda, informacijski sistem za vode)	732.065,39
2.	Tekuća investiciona ulaganja u vodne objekte (zaštita vodnih objekata, preventivne aktivnosti i radovi na odbrani od poplava i stručne usluge)	5.155.553,86
3.	Drugi radovi iz viška prihoda nad rashodima	1.842.672,73
	UKUPNO	7.730.291,98

Izvor: Izvještaj o poslovanju Agencije za vodno područje rijeke Save za 2017. godinu

Fond za zaštitu okoliša Federacije Bosne i Hercegovine

Sredstva za finansiranje projekata, programa i drugih aktivnosti Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH, kako je definisano članom 18 Zakona o Fondu za zaštitu okoliša Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH”, broj: 33/03), treba da se ostvaruju iz naknada.

Jedan dio okolišnih naknada se prikuplja i raspodjeljuje po osnovu Zakona o Fondu, dok se dio naknada ostvaruje na osnovu drugih zakona u FBiH (Zakona o vodama, Zakona o otpadu, Zakona o energetskej efikasnosti, itd.).

Fondu se raspoređuje u prosjeku 6,5 miliona KM godišnje od ukupno prikupljenih sredstava od vodnih naknada, što predstavlja oko 20% ukupnog budžeta Fonda. Svake godine Fond raspisuje poziv za projekte, gdje postoji posebna kategorija sredstava za projekte lokalnih zajednica. Prema kriterijima poziva, prednost imaju manje lokalne zajednice, koje imaju manje budžete i manje sredstava od vodnih naknada (manje zagađivača). Upravni odbor Fonda odobrava sredstva za projekte, a o utrošku sredstava Fond izvještava Vladu Federacije BiH i Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

U toku realizacije radi se monitoring projekata, a lokalne zajednice su obavezne da izvrše prezentaciju projekata koje Fond podrži.

Kantoni – primjer Tuzlanskog kantona

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona je nadležno za izradu godišnjih programa ulaganja sredstava vodnih naknada u oblast vodoprivrede. Svake godine u februaru se pravi presjek stanja i sačinjava se izvještaj za prethodnu godinu, a u martu se raspisuje poziv jedinicama lokalne samouprave da kandiduju projektne ideje. Uz poziv se dostavlja Odluka o kriterijima za utvrđivanje prioriternih projekata iz oblasti upravljanja vodama od gradskog i opštinskog značaja za Program ulaganja sredstava vodnih naknada u oblast vodoprivrede za tekuću godinu. Za odabir projekata imenuje se komisija i program se uradi isključivo na osnovu iskazanih potreba sa lokalnog nivoa, gdje dominiraju projekti vodosnabdijevanja, dok su projekti regulacije vodotokova manje zastupljeni. U Programu su često zastupljeni i projekti za izradu projektne dokumentacije i otplatu kredita koje su jedinice lokalne samouprave uzele za izgradnju vodovodne infrastrukture ili postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Sredstva se koriste i za plaćanje kamata i anuiteta za jedinice lokalne samouprave, kao i za tekuće troškove održavanja postrojenja otpadnih voda.

U Strategiji razvoja Tuzlanskog kantona postoji pet mjera prioriteta za izgradnju nove i modernizaciju postojeće vodne infrastrukture. Tu je indikatorima definisan obim očekivanih rezultata u smislu dužine vodovodne i kanalizacione mreže, dužine vodozaštitnih objekata i slično. Međutim, ni indikatori iz Strategije razvoja Tuzlanskog kantona, kao ni indikatori iz Strategije upravljanja vodama Federacije BiH nisu zastupljeni u kriterijima za selekciju lokalnih projekata²¹.

Na godišnjem nivou na raspolaganju su ukupna sredstva za projekte u visini 10–12 miliona konvertibilnih maraka, a troše se do 31. decembra tekuće godine. Jedinice lokalne samouprave su obavezne da provedu procedure javnih nabavki. Nakon odabira izvođača Kanton sklapa ugovor sa jedinicom lokalne samouprave, a jedinica lokalne samouprave sa odabranim izvođačem. Plaćanje se vrši na način da Kanton vrši transfer sredstava na budžet jedinica lokalne samouprave prema podnesenim situacijama.

Pošto lokalne administracije nemaju dovoljne kapacitete za efikasnu realizaciju projekata, u ovom slučaju se ne utroše sva sredstva. Uglavnom su problematični imovinskopravni odnosi, a karakteristični su i problemi sa nekvalitetno urađenom projektnom dokumentacijom i imenovanjem stručnog nadzora za projekte (što je zakonska obaveza jedinica lokalne samouprave). Pregled utroška sredstava (osnovna struktura troškova) u Tuzlanskom kantonu prikazan je u tabeli 9.

Tabela 9.

Pregled utroška sredstava od vodnih naknada u Tuzlanskom kantonu

	Stavka	Planirano	Ugovoreno	Realizovano	Realizov./ Planirano %
1	Upravljanje vodama (sufinansiranje kamata po ranije odobrenim kreditima za unapređenje vodosnabdijevanja, izgradnju kanalizacione mreže i uspostavljanje sistema za prečišćavanje otpadnih voda; sufinansiranje potrošnje električne energije sistema za prečišćavanje otpadnih voda i sl.)	894.457,88	876.947,12	820.193,57	91,69

²¹ U ovom segmentu situacija je različita u drugim kantonima. Da bi se, rcimo, mjerenje uticaja projekata povezalos sa strateškim ciljevima, u Zeničko-dobojskom kantonu su prilikom odabira projekata u posljednjih nekoliko godina počeli tražiti izjašnjenja aplikanta o uticaju projekata na ciljeve Razvojne strategije Zeničko-dobojskog kantona i Strategije upravljanja vodama Federacije BiH.

	Stavka	Planirano	Ugovoreno	Realizovano	Realizov./ Planirano %
2	Poslovi razvoja upravljanja vodama (istraživanje vodnih resursa; izrada strateške dokumentacije – studija, programa i planova)	213.510,96	213.510,96	210.610,96	98,64
3	Projektna dokumentacija (izrada idejnih i glavnih projekata za izgradnju, rekonstrukciju ili dogradnju vodovodnih sistema; izrada projektne dokumentacije za vodozaštitne objekte; izrada projektne dokumentacije za objekte za zaštitu voda i dr.)	682.257,11	668.589,05	506.614,02	74,25%
4	Radovi (izgradnja, dogradnja ili rekonstrukcija zaštitnih vodnih objekata, vodnih objekata za korištenje voda i vodnih objekata za zaštitu voda)	7.414.925,51	6.779.275,22	4.466.421,79	60,23%

Izvor: Izvještaj o realizaciji Programa ulaganja sredstava vodnih naknada u oblast vodoprivrede u 2017. godini, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona

U pogledu prirode projekata. odnosno aktivnosti za koje je odvojeno najviše sredstava u oblasti upravljanja vodama. Najviše sredstava odvojeno je za potrebe sufinansiranja kamata po osnovu ranije podignutih kredita za potrebe upravljanja vodama nepunih 88 posto od ukupno predviđenog iznosa sredstava za ovu oblast. U oblasti poslova razvoja upravljanja vodama sto posto sredstava je odvojeno za potrebe istraživanja vodnih resursa, dok je u oblasti projektne dokumentacije najviše sredstava odvojeno za projektnu dokumentaciju koja se odnosi na objekte za korištenje voda, oko 37 procenata. Na kraju, u oblasti radova najviše sredstava (67%) izdvojeno je za potrebe izgradnje, dogradnje ili rekonstrukcije vodnih objekata za korištenje voda.

3.1.3. Izvještavanje o utrošku sredstava od vodnih naknada

U toku rada na predmetnoj analizi za pristup programima i izvještajima kod većine institucija bilo je potrebno uputiti zahtjev imejlom ili usmeno (na sastanku). Jedino Agencija za vodno područje rijeke Save redovno ažurira sve dokumente na svojoj web-stranici. Detalji o pristupačnosti dokumenata

putem web-stranica u institucijama, koje su bile predmet istraživanja, kao i ocjena sadržajnosti izvještaja nalaze se u tabeli 10.

Tabela 10.

Pregled dostupnosti dokumenata o utrošku sredstava od vodnih naknada u Federaciji BiH

Institucija	Pristupačnost dokumenata na web-stranici	Izvještaji sadrže osnovne informacije o utrošku sredstava	Izvještaji sadrže detaljne i jasne informacije o učincima realizovanih mjera na ostvarenje strateških ciljeva
Agencija za vodno područje rijeke Save	Godišnji planovi i izvještaji su dostupni na web-stranici i podaci se redovno ažuriraju.	da	ne
Agencija za vodno područje Jadranskog mora	Ne objavljuju se godišnji planovi i izvještaji o radu. Godišnji izvještaj za 2017. godinu dobijen imejlom na zahtjev.	da	ne
Fond za zaštitu okoliša FBiH	Godišnji izvještaji se objavljuju, ali web-stranica nije ažurna – nije dostavljen izvještaj za 2017. godinu (dostupni su izvještaji za 2016. godinu i za raniji period). Godišnji izvještaj za 2017. godinu poslat imejlom na zahtjev.	da	ne
Tuzlanski kanton – Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	Ministarstvo piše godišnje izvještaje i podnosi ih na usvajanje Vladi Kantona. Web-stranica je ažurna u određenim segmentima (objavljuju se godišnji programi ulaganja sredstava vodnih naknada), ali se ne objavljuju izvještaji o utrošku sredstava od vodnih naknada. Godišnji izvještaj za 2017. godinu poslat imejlom na zahtjev.	da	ne
Zeničko-dobojski kanton – Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu	Web-stranica nije ažurna, posljednji objavljeni program utroška sredstava od vodnih naknada je za 2014. godinu. Zahtjev za dostavljanje Godišnjeg izvještaja za 2017. godinu poslat imejlom i on je dostavljen.	da	ne

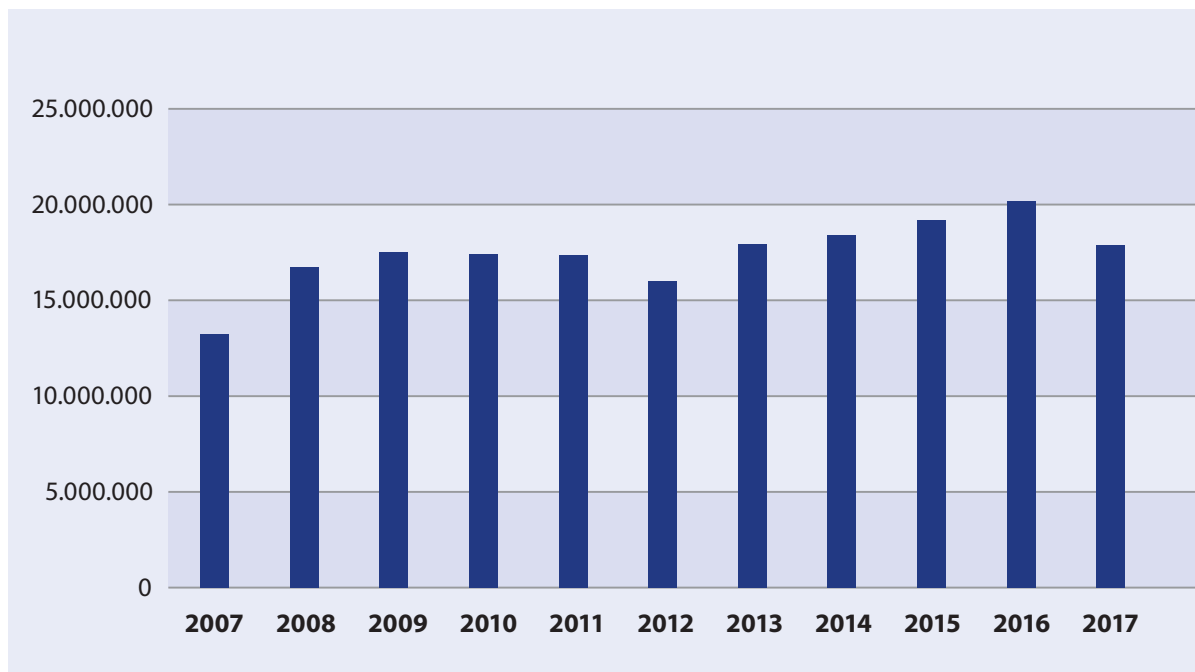
3.2. Republika Srpska

3.2.1. Prikupljanje prihoda od vodnih naknada

U prethodnim poglavljima već je navedeno da je u Republici Srpskoj u 2017. godini po osnovu prihoda od vodnih naknada prikupljeno ukupno 17.858.461,18 KM. Posmatrano kroz protekli desetogodišnji period, ovi prihodi su se u prosjeku kretali između 15 i 20 miliona KM (grafikon 2). Ovdje su primjetne određene oscilacije ovih prihoda tokom godina, s tim da su one najizraženije kod prihoda po osnovu naknada za upotrijebljenu vodu za proizvodnju električne energije korišćenjem hidroenergije.

Grafikon 2:

Godišnji prihodi po osnovu posebnih vodnih naknada u Republici Srpskoj



Izvor: Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, sa prijedlogom mjera

Treba istaći da su ukupni prihodi od vodnih naknada u 2017. godini za 2.344.437 KM ili 12% bili niži u odnosu na 2016. godinu. I ovdje je primjetna znatna međugodišnja oscilacija u visini ukupnih prihoda, što može predstavljati problem kada je u pitanje pouzdano planiranje i realizacija programa i projekata u sektoru voda. Osnovni uzrok pada prihoda u 2017. godini je u nižoj aktivnosti obveznika po nekim vrstama naknada u toj godini. Tako

su, recimo, hidroelektrane proizvele izrazito manje količine električne energije u 2017. godini zbog nepovoljne hidrološke situacije, dok su, s druge strane, u 2016. izvršile pretplatu po ovoj osnovi u iznosu od 430.623 KM što je povećalo prihode u toj godini. I pad realizacije potpisanih ugovora o eksploataciji šljunka u 2017. godini se odrazio na niže prihode od naknada za izvađeni materijal iz vodotoka

Kada je u pitanju učešće pojedinih naknada u ukupnoj strukturi prihoda, prema podacima za 2017. godinu, najznačajniji udio imali su prihodi po osnovu naknade za zaštitu voda koju plaćaju korisnici motornih vozila (44%), a zatim prihodi po osnovu naknade za ispuštanje otpadnih voda (32%). Samo po osnovu ovih dviju vrsta naknada ostvaruje se više od tri četvrtine ukupnih prihoda od vodnih naknada u Republici Srpskoj i one su dominantan izvor finansiranja sistema.

Tabela 11.

Prihodi po vrstama posebnih vodnih naknada u Republici Srpskoj za 2016. i 2017. godinu (u KM)

Vrsta prihoda	2016.	2017.	(2017/2016)
Naknada za zahvaćenu vodu za javno vodosnabdijevanje – pravna i fizička lica	528.027,50	513.783,72	97%
Naknada za zahvatanje vode za druge namjene i druge slučajeve namijenjene za ljudsku upotrebu	172.847,70	21.723,45	13%
Naknada za izvađeni materijal iz vodotoka	2.390.023,07	1.564.268,41	65%
Naknada za zahvatanje vode za navodnjavanje	4.809,19	649,12	13%
Naknada za zahvaćene vode i mineralne vode koje se koriste za flaširanje	117.596,37	129.019,88	110%
Naknada za zagađenje voda – vlasnici ili korisnici transportnih sredstava koja za pogon koriste naftu ili naftne derivate	7.531.379,42	7.846.556,17	104%
Naknada za zagađenje voda – subjekti koji ispuštaju otpadne vode	5.156.475,23	5.774.163,49	112%
Naknada za upotrijebljenu vodu za proizvodnju električne energije korišćenjem hidroenergije – pravna i fizička lica	3.194.349,64	1.035.498,04	32%

Vrsta prihoda	2016.	2017.	(2017/ 2016)
Naknada za zahvatanje vode za uzgoj ribe	48.921,68	29.795,08	61%
Naknada za zahvatanje vode za industrijske procese, uključujući i termoelektrane	538.953,98	505.291,06	94%
Naknada za zagađenu vodu – subjekti koji vrše uzgoj ribe	137.286,00	85.666,03	62%
Naknada za zagađenu vodu – subjekti koji proizvode, prodaju ili uvoze vještačka đubriva i hemikalije za zaštitu bilja	382.228,52	352.046,73	92%
Ukupno	20.202.898,30	17.858.461,18	88%

Izvor: Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini, od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, sa prijedlogom mjera

Ovdje je potrebno ukazati na činjenicu da trenutno najveći doprinos prihodima od vodnih naknada daju vlasnici ili korisnici transportnih sredstava koja za pogon koriste naftu ili naftne derivate, što otvara pitanje o adekvatnosti strukture modela i poštovanja temeljnih načela u sistemu upravljanja vodama – „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“.

Posmatrano po slivovima, Oblasni riječni sliv rijeke Save (osnovni riječni slivovi Bosne, Vrbasa, Drine, Save, Ukraine i Une) učestvovao je u ukupnim prihodima u 2017. godini u iznosu od 16.711.237 KM, odnosno sa 93,7%, dok je Oblasni riječni sliv rijeke Trebišnjice (osnovni riječni slivovi Neretve i Trebišnjice) učestvovao u ukupnim prihodima u iznosu od 1.147.224 KM ili sa 6,4 posto.

Kada je u pitanju efikasnost u prikupljanju prihoda od vodnih naknada, treba na početku istaći da se vodne naknade u Republici Srpskoj obračunavaju, plaćaju i usmjeravaju na bazi Uredbe o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanju i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 07/14) koju je propisala Vlada Republike Srpske.

U zavisnosti od vrste vodne naknade obveznici su dužni da samostalno obračunavaju iznose na propisanim obrascima i vrše odgovarajuća plaćanja, te da o tome izvještavaju Javnu ustanovu „Vode Srpske“, koja je zadužena za kontrolu plaćanja.

Pored toga, Zakon o vodama RS definiše obveznike vodnih naknada kao fizička i pravna lica koja namjeravaju koristiti vodne resurse i koji su obavezni da pribave odgovarajuću vodnu dozvolu. Ako se radi o vozilima koja koriste naftu i naftne derivate, obveznik plaćanja posebne vodne naknade je fizičko ili pravno lice na čije ime je vozilo registrovano (za građevinske mašine za koje nije potrebna registracija obveznik je vlasnik).

Za vještačka đubriva i sredstva za zaštitu bilja obveznik je fizičko ili pravno lice koje proizvodi ili uvozi te artikle. Kada su u pitanju javna preduzeća za snabdijevanje vodom (vodovodi), ona imaju mogućnost da naplaćuju naknadu za zahvatanje vode samo za količine vode koje isporuče građanima. S druge strane, iznosi naknade koji su vodovodi obavezni platiti su znatno veći budući da se obaveza stvara za ukupnu količinu zahvaćene vode, od čega se 50–60 posto odnosi na gubitke u vodoopskrbnim mrežama.

Zbog toga vodovodi često odbijaju da plate puni iznos naknada za zahvatanje i odlučuju se za plaćanje samo za količine koje se isporučuje njihovim korisnicima. Na taj način vodovodi akumuliraju dugove prema Javnoj ustanovi „Vode Srpske“, što uključuje i sudske procese.²²

Ukoliko se radi o naknadi koja se plaća za ispuštanje otpadnih voda, ona se obračunava i izražava u ekvivalentnom broju stanovnika, a stvarna količina ispuštene otpadne vode se ne mjeri a time i ne obračunava. Javna komunalna preduzeća obračunavaju naknadu za zagađenje svojim korisnicima na bazi količine vode koju oni utroše (utrošena voda se koristi kao baza za obračun).

Kada je u pitanju industrija, postavlja se pitanje u kojoj mjeri količina zagađenja koja se obračunava prema ekvivalentnom broju stanovnika odražava stvarno zagađenje i koliko se efikasno može kontrolisati. Obračun naknade za zagađenje koji bi reflektovao stvarnu količinu ispuštenog zagađenja predstavljao bi, dakle, podsticaj za industrijske zagađivače da unapređuju svoje proizvodne procese u pravcu višeg kvaliteta otpadnih voda koje se ispuštaju.²³

22 Toth, K. i Pločo, S. (2015). Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u BiH (verzija br. 2). Projekat: Jačanje kapaciteta u sektoru voda – Bosna i Hercegovina, koji su implementirali EPTIS Servicios de Ingeniería, S. L. i Hydroplan d.o.o.

23 Ibid.

Kada je u pitanju efikasnost naplate prihoda od vodnih naknada, potrebno je navesti problem akumulacije dugova od nekih obveznika po osnovu neplaćenih naknada. Prema raspoloživim informacijama, obveznici naknada za izvađeni materijal iz vodotoka su na kraju 2017. godine dugovali 1.058.603 KM (obračunato na osnovu prijavljenih količina i plaćenih obaveza). Vodovodi su za vodu zahvaćenu u 2017. godini dugovali 804.503 KM, a obveznici naknada za zagađenje voda 353.894 KM.²⁴

Napominjemo da se ovdje radi o dugovanjima obveznika koji su prijavili svoje obaveze, ali nisu platili cjelokupne obaveze ili jedan dio tih obaveza. S obzirom na to da je ovaj problem u naplati vodnih naknada postojao i ranije, uvedena je mogućnost da obveznici svoje dospjele obaveze plate putem odgođenog plaćanja u jednakim mjesečnim anuitetima (do 60 mjeseci). Tako je u toku 2017. godine donijeto deset rješenja o odgađanju plaćanja posebne vodne naknade periodičnim plaćanjem. Međutim, i među obveznicima koji su ostvarili ovo pravo evidentirana su kašnjenja sa ukupnim prispjelim a neplaćenim obavezama od blizu pola miliona konvertibilnih maraka.

Neke od aktivnosti koje je Javna ustanova „Vode Srpske“ preduzimala u pogledu poboljšanja efikasnosti naplate u prethodnom periodu su dostavljanje pismene opomene obveznicima o kašnjenju plaćanja, kao i dostavljanje zahtjeva Poreskoj upravi Republike Srpske za pokretanje prinudne naplate prema određenim obveznicima. U 2017. godini „Vode Srpske“ su dostavile 102 zahtjeva za prinudnu naplatu sa ukupnim potroživanjima u iznosu od 388.000 konvertibilnih maraka.²⁵

Drugi problem u vezi sa efikasnošću naplate je nedostavljanje izvještaja o stvorenim zaduženjima od obveznika (iako su sadržaj ovih izvještaja, način obračuna obaveza i postupak izvještavanja detaljno regulisani). Budući da u ovim slučajevima nije izvršen obračun obaveza po osnovu vodnih naknada, one nisu uvrštavane u ukupan obračun dugovanja. Javna ustanova „Vode Srpske“ je u prethodnom periodu ovim obveznicima dostavljala opomene za nedostavljanje izvještaja o zaduženjima, ali su jačanje kontrole i primjena odgovarajućih mjera u tom pogledu svakako potrebni.

²⁴ Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini, od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, sa prijedlogom mjera (2018).

²⁵ Ibid.

3.2.2. Programiranje utroška sredstava od vodnih naknada

Zakonom o vodama Republike Srpske predviđeno je da se korištenje sredstava od posebnih vodnih naknada utvrđuje na prijedlog Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede posebnom odlukom Vlade Republike Srpske "s ciljem postizanja održivog upravljanja i održavanja sistema integralnog upravljanja vodama na prostorima Republike Srpske".

Prema tome, prihodi od posebnih vodnih naknada mogu se koristiti za stručno-tehničke poslove u vezi sa primjenom odredaba ovog zakona i njegovog sprovođenja, a posebno za:

1. izradu privremenih planova upravljanja vodama,
2. pripremu planova upravljanja vodama,
3. provođenje praćenja stanja voda,
4. uspostavljanje i rad republičkog vodnog informacionog sistema,
5. održavanje objekata u vlasništvu Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave ili trećih lica ako su od opšteg interesa,
6. sprovođenje interventnih aktivnosti u sektoru voda na prostorima Republike Srpske,
7. troškove rada i funkcionisanja agencija za vode,
8. troškove rada i funkcionisanja javnih preduzeća za vode.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede odgovorno je za koordinaciju i praćenje namjenskog utroška ovih sredstava i informisanje Vlade Republike Srpske u vezi s tim na godišnjem nivou u formi informacije s prijedlozima.

Javna ustanova "Vode Srpske"

Sredstva od posebnih vodnih naknada koja se uplaćuju na račun posebne namjene za vode (70% ili 55% prikupljene vodne naknade, zavisno o kojoj vodnoj naknadi se radi) troše se posredstvom Javne ustanove "Vode srpske" i predstavljaju njen osnovni izvor prihoda. Transfer s računa posebne namjene za "Vode Srpske" je u 2017. godini

iznosio devet miliona konvertibilnih maraka, što je činilo 94 posto raspoloživih sredstava ove institucije u 2017. godini.

Ovdje je važno napomenuti da je u 2017. godini na račun posebnih namjena za vode uplaćeno 10.444.965 KM, ali je usvojeni transfer sa ovog računa za tu godinu prema Javnoj ustanovi "Vode Srpske" iznosio 9.000.000 KM (ovaj transfer je odobren u okviru budžeta Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i realizuje se s računa posebnih namjena za vode).

Iako autori u toku ovog istraživanja nisu uspjeli doći do neposrednog obrazloženja nepodudarnosti ovih iznosa, jedan od razloga za to bi svakako mogla biti razlika između vremenske tačke planiranja transfera za "Vode Srpske" (prije početka 2017. godine) i vremenske tačke završetka procesa naplate vodnih naknada u toj godini (kraj 2017).

Drugi mogući razlog je porast prihoda od vodnih naknada u 2017. u odnosu na 2016. godinu. U skladu sa predviđenom namjenskom upotrebom ovih sredstava, preostali iznos na računu posebnih namjena za vode trebao bi biti uključen u transfer prema "Vodama Srpske" u narednom periodu.

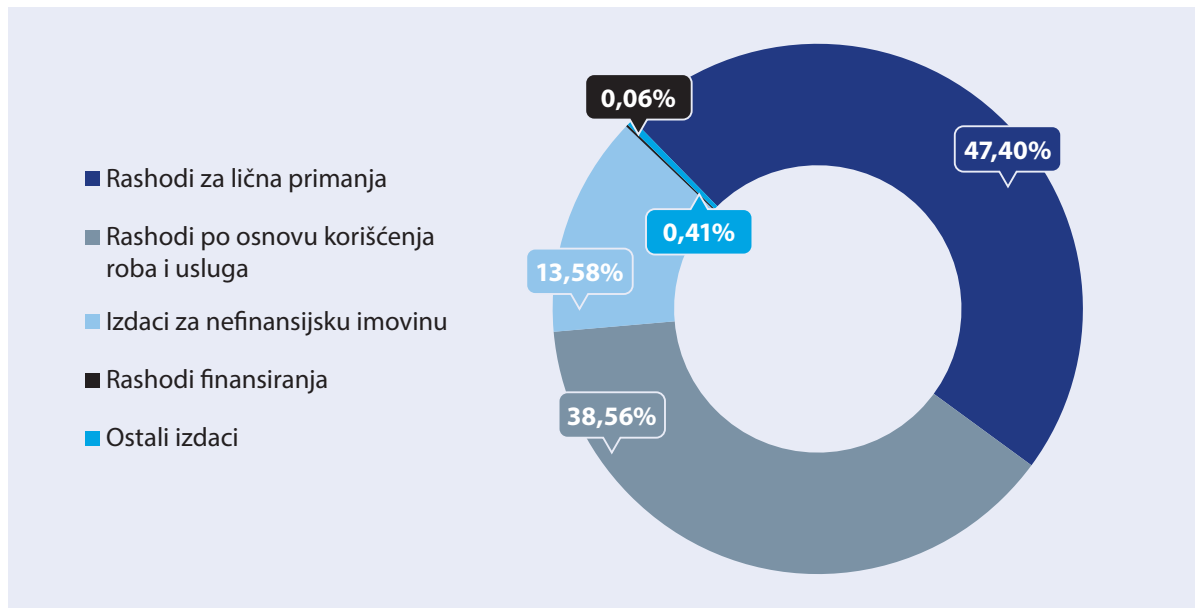
Javna ustanova „Vode Srpske“ ima ulogu izvršnog organa zaduženog za pripremu i implementaciju planova Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede u oblasti upravljanja vodama. Ova ustanova donosi godišnje planove rada na koje daje saglasnost Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, a usvaja ih Vlada Republike Srpske. Budući da sredstva od vodnih naknada ne predstavljaju dovoljan iznos za ispunjenje svih zadataka i servisiranje obaveza Javne ustanove "Vode Srpske", u procesu odabira troškova za pokrivanje utvrđuju se prioriteta.²⁶ Većinu troškova ove javne ustanove predstavljaju tekući rashodi (86% ukupnih rashoda u 2017), u kojima najveću stavku čine rashodi za bruto plate zaposlenih (45% ukupnih rashoda u 2017).

U tekućim rashodima znatne stavke čine i rashodi za stručne usluge (14% ukupnih rashoda) i rashodi za tekuće održavanje (12% ukupnih rashoda). Zbog toga su u 2017. godini izdaci za nefinansijsku imovinu (koji uključuju i investicije) sačinjavali relativno skromnih 14% ukupnih rashoda.

²⁶ Vidjeti Informaciju o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini, od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, sa prijedlogom mjera (2018).

Grafikon 3:

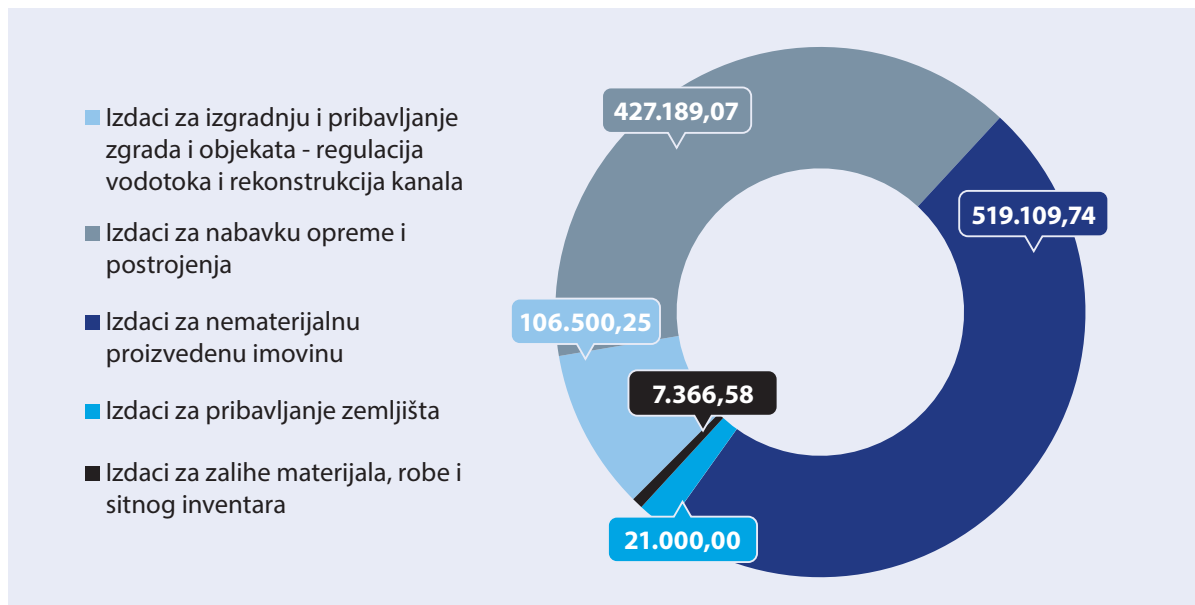
Struktura rashoda Javne ustanove „Vode Srpske“ u 2017. godini



Izvor: Kalkulacije autora i Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini, od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost Republike Srpske

Grafikon 4:

Struktura rashoda Javne ustanove „Vode Srpske“ za nefinansijsku imovinu u 2017. godini



Izvor: Informacija Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva RS o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini

Opštine i gradovi

Opštine i gradovi u Republici Srpskoj dobijaju 30% od ukupno prikupljenih vodnih naknada i obavezni su da donesu planove za utrošak ovih sredstava na koje saglasnost daje Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Prema odobrenim planovima, ova sredstva se uglavnom troše na uređenje vodotoka (54% ukupnih sredstava u 2017) i vodosnabdijevanje (46% ukupnih sredstava u 2017). Međutim, opštine i gradovi u Republici Srpskoj ne podnose Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede redovno planove za utrošak ovih sredstava na saglasnost. Tako je u 2017. godini od ukupno 64 jedinice lokalne samouprave samo njih 29 podnijelo navedene planove.²⁷ Zbog toga se ovdje nameće pitanje adekvatnog namjenskog trošenja sredstava od vodnih naknada kod opština koje nisu dostavile planove na saglasnost. Pored toga, nisu raspoložive informacije o tome u kojoj mjeri su usvojeni planovi jedinica lokalne samouprave usklađeni sa Strategijom integralnog upravljanja vodama Republike Srpske 2015–2024. i lokalnim razvojnim strategijama.

Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske

Sredstva koja se uplaćuju na račun posebne namjene za zaštitu životne sredine Republike Srpske (15% od pojedinih vodnih naknada) troše se putem Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske (Fond) i predstavljaju jedan dio sredstava kojima Fond upravlja. Vodne naknade su, na primjer, činile oko 33% ukupnih sredstava kojima je Fond upravljao u 2017. godini.²⁸

Vlada Republike Srpske daje saglasnost na plan rada i finansijski plan Fonda uz prethodnu saglasnost Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i Ministarstva energetike i rudarstva. Za svaku godinu je predviđeno da se

²⁷ Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, sa prijedlogom mjera (2018).

²⁸ Drugi značajni izvori sredstava za Fond su: 1) naknada za opterećenje životne sredine ambalažnim otpadom (propisana Zakonom o upravljanju otpadom); 2) naknada za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju (propisana Zakonom o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji).

utvrđuju prioritete u okviru kojih Fond vrši finansiranje i koji treba da budu usklađeni s republički stateškim dokumentima.

Postupak dodjele sredstava propisan je Zakonom o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske²⁹ i posebnim pravilnikom³⁰. Predviđeno je da korisnici sredstava Fonda mogu biti pravna i fizička lica koja ulažu vlastita sredstva u programe i projekte u oblasti zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije za koje finansijska institucija ili Fond utvrde da su finansijski održivi. Namjenska potrošnja sredstava kojima Fond upravlja vrši se dodjelom sredstava korisnicima radi finansiranja projekata, programa i sličnih aktivnosti (posredstvom javnih poziva, na bazi odluka Vlade Republike Srpske, ili na bazi opštih akata Fonda). U 2017. godini je oko 6,7 miliona KM (74% ukupnih rashoda Fonda) potrošeno na ovaj način.³¹ Od toga je najveći dio (4,8 miliona KM) plasiran putem javnih poziva u oblasti zaštite životne sredine pri čemu su osnovni propisani kriterijumi za bodovanje pri dodjeli sredstava Fonda bili:

- pripremljenost programa i projekata, odnosno spremnost za početak aktivnosti,
- stepen povoljnog uticaja na životnu sredinu i smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte,
- kvalitet ponuđenog tehničko-tehnološkog rješenja,
- ugroženost životne sredine,
- finansijska, tehnička i kadrovska sposobnost korisnika sredstava,
- regionalna zastupljenost,
- vidljivost i mjerljivost rezultata projekta,
- usaglašenost sa strateškim dokumentima i međunarodnim obavezama iz oblasti zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije,
- opravdanost utroška sredstava.

29 "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 117/11 i 63/14.

30 Pravilnik o načinima i kriterijumima za dodjelu finansijskih sredstava i mjerilima za ocjenjivanje prijedloga za dodjeljivanje sredstava Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske.

31 Ostatak sredstava (oko 26% u 2017. godini) koristi se za izmirenje troškova zarada zaposlenih, materijalnih troškova i slično.

Ovdje se otvara pitanje o adekvatnom namjenskom planiranju utroška sredstava od vodnih naknada od strane Fonda. Naime, Fond finansira projekte i programe iz nekoliko oblasti koje su obuhvatom šire u odnosu na oblast upravljanja vodama. To su oblasti zaštite životne sredine, energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije. S obzirom na to da Fond svoja ulaganja prikazuje razvrstavanjem na ove tri osnovne oblasti, uvidom u izvještaje³² nije bilo moguće utvrditi da li se sva sredstva od vodnih naknada kojima upravlja Fond troše namjenski, tj. isključivo u propisane namjene u oblasti upravljanja vodama (u skladu sa Zakonom o vodama RS, član 195). Tako je, recimo, javni konkurs za sufinansiranje projekata i programa iz oblasti životne sredine iz 2017. godine obuhvatao (1) razvoj sistema integralnog upravljanja ambalažnim otpadom i (2) zaštitu voda. Prema izvještaju Fonda za 2017. godinu, sredstva Fonda izdvojena po osnovu javnog konkursa za 2017. godinu za oblast zaštite voda iznosila su 560.000 KM.³³

Ovdje treba imati na umu da je Fond učestvovao i u finansiranju određenih projekata u sistemu upravljanja vodama prema odlukama Vlade Republike Srpske, ali informacije o tim projektima i iznosima nisu navedene u izvještajima. S druge strane, imajući u vidu da prihodi Fonda po osnovu posebnih naknada za vodu iznose preko dva miliona konvertibilnih maraka na godišnjem nivou, javlja se potreba da izvještavanje o namjenskom utrošku ovih sredstava bude transparentnije i sadržajnije.

3.2.3. Izvještavanje o utrošku sredstava od vodnih naknada

U pogledu dostupnosti informacija i transparentnosti izvještavanja o utrošku sredstava od vodnih naknada u okviru ovog istraživanja urađena je analiza pristupačnosti ključnih izvještajnih dokumenata na zvaničnim web-stranicama najvažnijih institucija sistema upravljanje vodama u Republici Srpskoj.

Pri tome su analizirane web-stranice Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Republike Srpske – Resora vodoprivrede, Javne ustanove "Vode Srpske", Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Re-

32 Izvještaji o izvršenju plana rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske za 01.01.-31.12.2016. i 01.01.-31.12.2017. godine

33 Izvještaj o izvršenju plana rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske 01.01.-31.12.2017.

publike Srpske i pojedinih jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj. Za potrebe analize svim navedenim institucijama bilo je potrebno uputiti zahtjev za informacijama imejlom ili telefonski/usmeno (na sastanku) budući da tražene informacije i izvještaji nisu bili dostupni na zvaničnim web-stranicama ovih institucija. Detalji o pristupačnosti dokumenata putem web-stranica i sadržaju izvještaja navedeni su u sljedećoj tabeli:

Tabela 12:

Pregled dostupnosti izvještaja o utrošku sredstava od vodnih naknada u Republici Srpskoj

Institucija	Pristupačnost dokumenata na web-stranici	Izvještaji sadrže osnovne informacije o utrošku sredstava	Izvještaji sadrže detaljne i jasne informacije o učincima realizovanih mjera na ostvarenje strateških ciljeva
Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva RS – Resor vodoprivrede	Godišnji planovi i izvještaji nisu dostupni na web-stranici Ministarstva Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini dostavljena imejlom na zahtjev	da	ne
JU "Vode Srpske"	Ne objavljuju se godišnji planovi i izvještaji o radu. Godišnji izvještaj od JU "Vode Srpske" nije dostavljen ni na zvaničan upit autora istraživanja. Za potrebe analize korišteni su podaci sadržani u okviru Informacije o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada za 2017. godinu	da	ne
Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske	Godišnji izvještaji nisu dostupni na web-stranici.	da	ne
Jedinice lokalne samouprave u Republici Srpskoj	U većini JLS koje su koristile sredstva od vodnih naknada u 2017. godini postoji dostupan program utroška sredstava, ali ne i detaljan izvještaj o realizaciji utrošenih sredstava.	da	ne

4. Preporuke

U prethodnim poglavljima predstavljene su najznačajniji nalazi kada su u pitanju vrste vodnih naknada u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, te njihovo prikupljanje i način raspodjele. Na osnovu tih nalaza i uporedne analize finansiranja sistema upravljanja vodama u Bosni i Hercegovini, u odnosu na zemlje regije i Evropske unije, izdvojene su četiri glavne preporuke s ciljem da unaprijede postojeći model upravljanja sredstvima od vodnih naknada. U tom smislu preporuke navedene u okviru ovog poglavlja treba posmatrati kao izraz nastojanja da se u narednom periodu dodatno podstakne javni dijalog o adekvatnom modelu vodnih naknada u Bosni i Hercegovini koji će osigurati potpuno sprovođenje osnovnih principa upravljanja vodama, vodeći pritom računa o racionalnom i održivom korišćenju voda i zaštiti životne sredine.

Preporuka 1: Transparentnost sadašnjeg modela upravljanja sredstvima od vodnih naknada potrebno je unaprijediti u većini nadležnih institucija.

Informacije o prikupljenim sredstvima od vodnih naknada i načinu njihovog utroška treba da budu predstavljene putem zvaničnih izvještaja i javno dostupne posredstvom web-stranica nadležnih organa i institucija koje učestvuju u sistemu upravljanja vodama. Mali broj institucija redovno objavljuje informacije i izvještaje (npr. Agencija za vodno područje rijeke Save). U većini slučajeva informacije i izvještaji su dostupni samo na zahtjev, a u pojedinim slučajevima čak ni tada.

U vezi s tim treba imati na umu da je transparentnost i javnost rada svih aktera u sistemu upravljanja vodama standard koji je ugrađen u sve važeće propise. Nadležne institucije i organizacije imaju zakonsku obavezu da osiguraju učešće javnosti u procesu donošenja

odluka te omogućće pristup javnosti potpunim, tačnim i pravovremenim informacijama o stanju voda i aktivnostima koje su poduzete. Istraživanje je pokazalo da većina institucija ne objavljuje izvještaje ili nema dovoljno ažurne web-stranice i zbog toga je potrebno precizirati obaveze svih institucija – korisnika sredstava od vodnih naknada u vezi sa izvještavanjem o prikupljanju, dostavi i obradi relevantnih podataka za praćenje projekata koji se finansiraju sredstvima od vodnih naknada.

Preporuka 2: Neophodno je utvrditi obavezu podnošenja izvještaja o utrošku sredstava od vodnih naknada za sve aktere u sistemu prema nadležnom organu.

Uvidom u postojeću dokumentaciju za 2017. godinu utvrđeno je da se obrada podataka i stavke u finansijskim izvještajima nadležnih institucija i organizacija značajno razlikuju, što otežava analizu utroška sredstava.

Imajući u vidu činjenicu da je Pravilnikom o sadržaju, načinu i rokovima izvještavanja o prikupljenim i raspoređenim prihodima proračuna, izvanproračunskih fondova i ostalih korisnika javnih prihoda na teritoriji Federacije BiH, koji je stupio na snagu 1. januara 2019. godine, propisana obaveza redovnog mjesečnog izvještavanja o prikupljenim javnim prihodima, **neophodno je insistirati na dosljednoj primjeni Pravilnika.** Takođe, trebalo bi zadužiti jednu instituciju da prikuplja i analizira informacija o utrošku sredstava svih korisnika na području Federacije BiH.

U Republici Srpskoj je uočeno da znatan broj jedinica lokalne samouprave ne dostavlja na uvid i saglasnost programe i izvještaje o utrošku sredstava od vodnih naknada Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, iako je to njihova zakonska obaveza. S druge strane, od jedinica lokalne samouprave se često mogla čuti primjedba da nemaju blagovremeni uvid u ostvarene prihode od vodnih naknada na lokalnom nivou. Zbog toga je u narednom periodu potrebno **putem unaprijeđenog sistema izvještavanja osigurati brži i bolji protok informacija te kvalitetniju koordinaciju aktivnosti između republičkog i lokalnog nivoa djelovanja.**

Pored toga, **uniformisanjem izvještajnog obrasca za sve aktere osiguraće se potrebne informacije o utrošku sredstava od vodnih naknada, ali i o mjerljivim rezultatima i efektima realizovanih projekata.** Programiranje utroška sredstava od vodnih naknada u ovom momentu nije direktno povezano sa razvojnim ciljevima, odnosno strateškim i akcionim planovima jedinica lokalne samouprave, kantona i entiteta, te ne postoje informacije o učincima realizovanih mjera na ostvarenje strateških ciljeva. Nadležne entitetske institucije trebaju se uključiti u izradu metodologije za mjerenje učinaka i adekvatno izvještavanje u odnosu na razvojne ciljeve. U domenu praćenja stanja u sektoru voda važno je napomenuti da će se znatno poboljšati informaciona osnova za mjerenje efekata utroška vodnih naknada kada u funkciji bude centralni informacioni sistem voda na kome se trenutno radi.

Preporuka 3: Poboljšati efikasnost prikupljanja sredstava od vodnih naknada.

Prema izvještajima korisnika sredstava vodnih naknada, obuhvat obveznika u Bosni i Hercegovini nije potpun, a evidentno je mnogo neizmirenih obaveza po osnovu vodnih naknada. Bez obzira na to što se svake godine povećava broj obveznika i što je registrovan postupni rast prihoda od vodnih naknada, povećava se broj privrednih subjekata koji ne izmiruju svoje obaveze ili izbjegavaju plaćanje. Da bi se osigurala efikasnija naplata prihoda od vodnih naknada, **potrebno je jačanje mehanizama kontrole i bolja saradnja svih aktera u sistemu, prije svega saradnja sa inspeksijskim organima koji vrše nadzor nad uplatama javnih prihoda (poreske uprave).** Na dosljednoj primjeni postojećeg normativnog okvira potrebno je insistirati i u slučaju subjekata koji pružaju usluge vodosnabdijevanja, imajući u vidu da neki od njih nisu obuhvaćeni sistemom (seoski vodovodi), dok je kod javnih preduzeća za snabdijevanje vodom prisutna praksa da se ne plaća vodna naknada za zahvatanje vode u punom iznosu, već samo za količinu vode koja se isporuči (fakturiše) građanima. To znači da su iznosi vodne naknade koji su vodovodi obavezni platiti značajno veći obzirom da se obaveza stvara za ukupnu količinu zahvaćene vode, od čega se značajan dio odnosi na gubitke u vodoopskrbnim mrežama. Ovu praksu je u narednom periodu potrebno zaustaviti jer se njeno tolerisanje

direktno kosi s poštovanjem temeljnih principa racionalnog i održivog upravljanja vodama.

Da bi se osigurala dodatna sredstva za sektor voda i njihovo efikasnije korištenje, potrebno je raditi na temeljitijoj pripremi projektno-tehničke dokumentacije. Istraživanjem je uočena pojava da se prilikom kandidovanja vodoprivrednih projekata na fondove domaćih institucija ili međunarodnih organizacija često podnose nedovoljno pripremljeni projekti (nekvalitetno urađena projektna dokumentacija, neriješeni imovinskopravni odnosi i sl.) ili na početku implementacije usporeno rješavaju procedure javnih nabavki i slično. Iz tih razloga u tekućoj godini se ne utroše sva sredstva od vodnih naknada. Za rješavanje ovog problema potrebno je putem kriterija poziva za projekte definisati uslove za odbacivanje nedovoljno pripremljenih i nerealnih projekata, informisati podnosiocima projekata o prihvatljivom kvalitetu projektnih prijedloga i prema potrebi edukovati osoblje, naročito u lokalnim administracijama, o pripremi kvalitetnih projektnih prijedloga, s posebnim fokusom na pripremu kapitalnih projekata.

Preporuka 4: Razmotriti opcije za redefinisane strukture i povećanje iznosa pojedinih vrsta vodnih naknada.

Istraživanjem je konstatovano da u strukturi ukupnih prihoda od vodnih naknada trenutno najveće učešće imaju prihodi po osnovu opšte vodne naknade (u Federaciji BiH) koju plaćaju poslodavci/zaposleni, te posebne vodne naknade u Republici Srpskoj i Federaciji BiH koju plaćaju vlasnici ili korisnici transportnih/motornih sredstava. S druge strane, prihodi koji se ostvaruju po osnovu vodnih naknada za izvađeni materijal iz vodotoka, korištenje vode za hidroenergiju ili za zaštitu voda učestvuju u relativno manjem procentu. Imajući u vidu da u ukupnim prihodima dominantno učestvuju kategorije koje nisu u najneposrednijoj vezi sa korištenjem ili zagađivanjem voda, **nameće se potreba preispitivanja adekvatnosti sadašnje strukture vodnih naknada i njenoj usklađenosti s temeljnim načelima u sistemu upravljanja vodama kao što su „zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“.**

Eventualna promjena strukture otvara i pitanje povećanja pojedinih vrsta vodnih naknada. U skladu s tim neophodno je **razviti sred-**

njoročni (trogodišnji) plan kretanja visina iznosa pojedinačnih vodnih naknada koji su usklađeni sa strateškim planovima u sektoru voda i zahtjevom održivog upravljanja vodnim resursima. Evidentno je da važeće stope vodnih naknada ne omogućavaju dovoljan iznos ukupnih sredstava koja su potrebna za finansiranje sektora upravljanja vodama. Važeće stope uspostavljene su u 2007. godini za Federaciju BiH³⁴ i u 2011. za Republiku Srpsku, tako da mehanizmi finansiranja sektora voda nisu usklađeni s promjenama u sektoru koje su se u međuvremenu pojavile. Visina iznosa vodnih naknada u oba entiteta u Bosni i Hercegovini je znatno niža od uporedivih naknada u zemljama u okruženju i u Evropskoj uniji, što ukazuje na potrebu redizajniranja modela, odnosno uvođenja novog načina obračuna vodnih naknada u Bosni i Hercegovini.

Povećanje stopa vodnih naknada, uz adekvatan nadzor, treba posmatrati kao efikasan mehanizam podsticaja za očuvanje vodnih resursa. Trebalo bi izvršiti reviziju modela vodnih naknada, uzimajući u obzir modele naplate u susjednim zemljama, prvenstveno u Hrvatskoj i Srbiji (uvođenje volumetrijskog sistema za naplaćivanje naknada za ispuštanje otpadnih voda; kvalitet zahvaćene vode prilikom određivanja vodne naknade i slično). Preporučuje se primjena metode koja je predložena u dokumentu *Smjernica za procjenu okolišnih i resursnih troškova i njihovog povrata u kontekstu Okvirne direktive o vodama*, iz aprila 2015. godine.

Pri ovome treba voditi računa da povećanja stopa vodnih naknada ne utiču na odgađanje potrebnih unapređenja efikasnosti u radu ključnih institucija koje upravljaju prihodima od vodnih naknada. Iako naknade za zahvatanje vode predstavljaju relativno skroman udio maloprodajne cijene vode, potrebno je pratiti kretanje cijena vode u lokalnim zajednicama i (u skladu sa dobrim praksama) osigurati mehanizme koji omogućavaju da potrošnja vode za siromašna domaćinstva ne predstavlja pretjerano finansijsko opterećenje.

34 Odluka o visini posebnih vodnih naknada, „Službene novine Federacije BiH“, br. 46/07, 10/14 i 38/16.

Literatura

Informacija o prikupljanju i utrošku namjenskih sredstava od vodnih naknada u 2017. godini, od Javne ustanove „Vode Srpske“, opština/ gradova i Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, sa prijedlogom mjera

Izveštaj o izvršenju plana rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske za period 1. 1 – 31. 12. 2016. Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske

Izveštaj o izvršenju plana rada i finansijskog plana Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske za period 1. 1. – 31. 12. 2017. Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske

Odluka o stopama posebnih vodnih naknada. „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 53/11 i 119/11.

Pravilnik o načinima i kriterijumima za dodjelu finansijskih sredstava i mjerilima za ocjenjivanje prijedloga za dodjeljivanje sredstava Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske

Toth, K. i Pločo, S. (2015). Vodič o proceduri/metodologiji određivanja vodnih naknada u Bosni i Hercegovini (verzija br. 2). Projekat: Jačanje kapaciteta u sektoru voda – Bosna i Hercegovina, koji su implementirali EPTIS Servicios de Ingeniería, S. L. i Hydroplan d.o.o.

Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanju i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada. „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 07/14.

Uredba o visini naknada za vode. „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 14/18.

Uredba o visini naknade za zaštitu voda. “Narodne novine”, br. 82/2010, 83/2012 i 151/2013, Hrvatska

Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost Republike Srpske. “Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 117/11 i 63/14.

Zakon o vodama Republike Srpske. „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17.

Sjödín, J., Zaeske, A., Joyce, J. (2016). Pricing instruments for sustainable water management, Working paper Nr. 28. SIWI, Stockholm

Pravilnik o načinu obračunavanja, postupku i rokovima za obračunavanje i plaćanje i kontroli izmirivanja obaveza na osnovu opće vodne naknade i posebnih vodnih naknada. „Službene novine Federacije BiH“, br. 97/07, 46/09, 79/11 i 88/12.

Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda budžeta i vanbudžetskih fondova na teritoriji Federacije BiH, “Službene novine Federacije BiH”, br. 33/16, 89/16, 9/17 i 33/17.

Izveštaj o poslovanju Agencije za vodno područje rijeke Save za 2017. godinu

Izveštaj o poslovanju Agencije za vodno područje Jadranskog mora za 2017. godinu

Izveštaj o poslovanju Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH za 2017. godinu

Izveštaj o realizaciji Programa ulaganja sredstava vodnih naknada u oblast vodoprivrede u 2017. godini. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Tuzlanskog kantona

Informacija o izvršenju Akcionog plana realizacije mjera Strategije upravljanja vodama Federacije BiH (2010–2022) za prvi četvorogodišnji period od 2011. do 2014. godine. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

Zakon o vodama Federacije BiH, "Službene novine FBiH", broj 70/06.

Zakon o vodama Tuzlanskog kantona, "Službene novine TK", br. 15/99, 9/03, 3/06.

Zakon o vodama Zeničko-dobojskog kantona, "Službene novine ZDK", broj 17/07.