

REGULACE, EXTERNALITY A GLOBÁLNÍ VLIVY VE VODÁRENSTVÍ

doc. Ing. Jaroslav Hlaváč, CSc.

Vodárenská akciová společnost, a.s. Brno
Soběšická 156, 638 01 Brno, e- mail: hlavac@vodarenska.cz

Úvod

Vodárenství, ale i celé vodní hospodářství, zejména pak obor vodovodů a kanalizací patří do veřejného sektoru, segmentu technické infrastruktury. Zahrnuje jak služby adresné, např. zásobování pitnou vodou, tak i služby neadresné, např. neškodné odvádění srážkových vod z veřejných ploch a z extravilánů obcí. Je tedy na jedné straně možné stanovit cenu těchto produktů (výrobků a služeb) v návaznosti na náklady. Na druhé straně zde hraje roli řada obtížně měřitelných a přiřaditelných aspektů, což vede k solidarizaci těchto nákladů, resp. jejich pokrytí z tržeb za adresné a dobře kvantifikovatelné produkty. Ve vodárenství jsou náklady až na zanedbatelné výjimky vesměs adresné. Náklady na rozvoj infrastruktury však v současné době nemohou být v plném rozsahu zahrnuté do cen, a to kvůli sociální přijatelnosti cen. Zůstávají tedy rozvojové investice převážně doménou veřejné správy, potažmo veřejných financí. Kritéria pro poskytování podpory z veřejných financí se však vyvíjejí, lze říci, že jednak reagují na dosavadní zkušenosti, jednak jsou příležitostí, aby mohly být uplatněny některé regulační prvky, které nemají oporu v legislativě.

Cílem této stati je upozornit na vlivy na ceny produktů v oboru vodovodů a kanalizací ze strany zavádění a realizace regulačních opatření, ochrany spotřebitele a zájmů životního prostředí. Z druhé strany stojí zájmy soukromých, převážně provozovatelských subjektů, které mají rovněž své oprávnění. Z metodického hlediska byly využity výsledky průzkumu prostředí v České republice v období od roku 2001 do současnosti. Dostupná data byly doplněna z firemních podkladů a literatury a použity byly v nezbytném rozsahu odborné odhady.

Poznátky

V posledním desetiletí vstoupily do vodárenství v České republice globální koncerny. Vnesly do oboru určitou dynamiku, až agresivitu, tlak na ekonomickou efektivnost, ale i jiný pohled na řízení oboru. Tento trend stále trvá a bude zřejmě pokračovat i v budoucnu. Komplementem tohoto vývoje by mělo být i pokračování vývoje v oblasti motivace, kvalifikace a stabilizace veřejné správy, zejména komunální politiky. Vyspělé obce, města a jejich svazky mohou hrát nadále stále významnější roli, zatím co jejich jiná část může na vodárenství v podstatě rezignovat. Můžeme tedy očekávat na jedné straně koncentraci organizačních struktur, na druhé straně jejich diverzifikaci a zachování různorodých vlastnických i organizačních forem. Existuje určitá snaha veřejné správy, jak čelit tlaku globálních koncernů, které se netají tím, že jejich cílem je (v monopolním prostředí) zisk minimálně 10 % z nákladů (spíše však více). Proti zájmům privátních vlastníků stojí zejména obce, jejichž zájmem převážně je minimalizovat cenu a tedy i zisk. Jejím projevem je cílená zákonná regulace, což však též vyžaduje další náklady. Zmíněné náklady na regulaci spočívají v podstatě na třech principech:

- pořizování, shromažďování a předávání informací pro veřejnou správu
- ochrana spotřebitele, resp. uživatele vodohospodářských produktů
- harmonizace prostředí s Evropskou unií, zejména s environmentálními zájmy.

Principiálně je možné tyto náklady pokrývat z veřejných financí, avšak z důvodů politických není konsensus na tom, aby daňová zátěž rostla nad nejnütnější míru. Proto je snaha tyto náklady zahrnout do ceny produktů prostřednictvím právních nástrojů. Tak jsou zaváděny povinnosti, které umožňují vyhovět jak regulačním, tak i harmonizačním zájmům.

V období od r. 2001 byly vydávány, event. postupně zaváděny do praxe významné zákony z oblasti vodního hospodářství a k nim sada prováděcích vyhlášek. Jsou to vesměs právní normy, které odpovídají podmínkám kompatibility s předpisy Evropské unie. Nároky na rozsah a jakost prací spojených s provozování vodovodů a kanalizací stále rostou, mnohdy jde o zcela zásadní změny. Nově vydané předpisy zavádějí některé bezprecedentní úkony, sledování (monitoring), evidenci, vyhodnocování, plánování a kontrolu, jakož i zpřísňují nároky na jakost produktů.

To má nezanedbatelný ekonomický dopad a klade vyšší požadavky na vybavení, kvalifikaci a někdy i počty personálu i v oboru vodovodů a kanalizací, a to zejména v jeho provozní oblasti, ale i na straně veřejné správy. Z tohoto hlediska je pochopitelné, že je nutno postupně analyzovat tyto změny a promítnout získané poznatky do provozní praxe i do strategických dokumentů odborných firem, případně i veřejné správy.

Z metodického hlediska byly v rámci oboru voleny přístupy, které skýtaly šanci racionalizovat podobu předpisů již v době jejich vzniku. Proto byla ze strany odborných firem a profesních sdružení poskytována odborná stanoviska k návrhům, příslušní specialisté se aktivně zúčastnili práce odborných komisí v rámci odborných sdružení na platformách odborných společností a na speciálních odborných akcích. Po vydání legislativních norem následovala fáze studia a vyjasňování požadavků, které z nich vyplynuly. Proto byly pořádány semináře jak ústředními orgány, tak i autory jednotlivých norem.

Situace se však nadále vyvíjí. Další změny lze očekávat v souvislosti s dalšími změnami právních norem a vydáváním prováděcích předpisů. V dalším textu jsou uvedeny poznatky k datu 1. 4. 2006.

Z kapacitních a časových důvodů nebylo zatím možné zpracovat dopady změn v oblasti energetiky a v oblasti pracovně-právní. To bude figurovat mezi tématy pro další analýzy.

Vychází se ze stavu znalostí a informací v březnu 2006. V této době bylo možno relativně přesněji kvantifikovat dopady v oblasti poplatků. Ostatní náklady postupně nabíhají, takže se budou nadále upřesňovat. Není vyloučeno, ba je téměř pravděpodobné, že vzniknou ještě další kvantifikovatelné náklady spojené s vydáním a náběhem platnosti dalších prováděcích předpisů, jakož i implementačních záměrů spojených s aplikací legislativy Evropské unie.

Tab. č. 1. Odhad zvýšení nákladů v důsledku nové legislativy v Kč/m³ pitné a odkanalizované vody.

	Období 2001-3	Období 2004-5
Revize ochranných pásem vodních zdrojů, náhrady za omezení užívání nemovitostí	0,80 - 2,60	0,85 – 2,85
Poplatky za odběr podzemních vod	1,00 - 2,70	1,00 – 2,70
Monitoring vodních zdrojů	0,02 - 0,05	0,02 – 0,06
Poplatky za vypouštění odpadních vod	0,10 - 0,30	0,10 – 0,45
Administrativní náročnost	0,90 - 1,40	1,00 – 1,60
Majetková a provozní evidence	0,10 - 0,15	0,05 – 0,10
Kontrola jakosti pitných vod	0,05 - 0,10	0,07 – 0,14
Likvidace kalů	0,20 - 0,80	0,20 – 1,00
Kanalizační řády	0,10 - 0,15	0,05 – 0,10
Aktualizace provozních řádů vodovodů	0,10 - 0,15	0,06 – 0,10
Realizace implementačních programů*	0,90 - 2,80	1,00 – 4,10
celkem	4,27 - 11,20	4,40 – 13.20

* závisí na rychlosti implementace a její finanční podpoře, může být i vyšší a v dalším období nadále poroste.

Je zřejmé, že dopad těchto neopomenutelných vlivů na cenu konečného produktu je významný a představuje cca 10 až 25 %. To se může promítnout i do dalšího poklesu poptávky a tak nepříznivě ovlivnit efektivnost provozovaných systémů.

Diskuse

Vidíme tedy, že dopad regulace, ochrany spotřebitele a harmonizace oboru (tedy v souhrnu aktivity veřejné správy) může být svým dopadem do ceny produktu řádově srovnatelné se ziskem, který očekává soukromý subjekt poskytující v oboru své služby.

Podívejme se tedy na to, jaké má přednosti a slabiny jeden i druhý tlak do cen v oboru vodovodů a kanalizací.

Přednosti aktivit veřejné správy :

- omezení monopolního chování
- účinný tlak na ochranu životního prostředí
- podpora rozvoje infrastruktury
- ohled na sociálně únosné ceny, solidarizační princip
- kompetence v oblasti právní podpory veřejných zájmů

Slabiny z hlediska aktivit veřejné správy:

- omezené finanční prostředky, jejichž objem doposud vždy nepokrývá nejen poptávku po nich, ale ani objektivní potřeby
- tendence neakcentovat efektivnost řízených procesů
- politická objednávka
- náchylnost k lobistickým praktikám, riziko korupčního prostředí

Přednosti soukromého sektoru:

- tlak na efektivnost řízených procesů
- schopnost získat a zaplatit špičkové specialisty a manažery
- dynamika, rychlé zavádění poznatků zlepšujících efektivnost
- potenciální možnosti přístupu k finančním zdrojům, avšak současně větší opatrnost při rozhodování o investicích

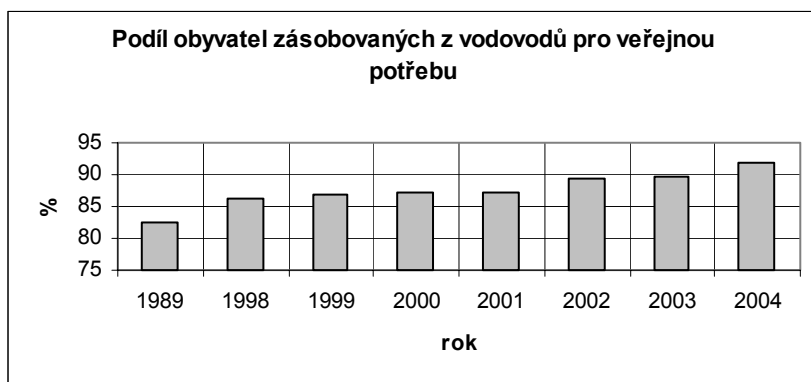
Slabiny soukromého sektoru:

- omezenější vnímání sociálních souvislostí
- snaha maximalizovat zisk a použít ho mimo obor, mnohdy i mimo území státu
- nižší motivace k ochraně životního prostředí
- převaha expanzních, příp. globálních zájmů nad regionálními

Dále je vhodné se zamyslet nad tím, jaké mohou být synergické efekty shora uvedených vlivů. Vycházíme – li z toho, že obvyklá cena produktů oboru vodovodů a kanalizací (vodné a stočné) se příliš neliší od intervalu cca 45 – 50 Kč/m³, můžeme dojít k názoru, že v případě kumulace mohou jiné než nevyhnutelně nutné zátěže ceny (regulace + zisk) dosahovat 20 až 40 %. To je velmi významný podíl, i když jistě jde spíše o teoretickou možnost nebo o případ nepříznivé shody okolností. V každém případě vyvstává otázka, zda masivní regulace je efektivním nástrojem udržení přijatelných cen a zda mu na druhé straně nebrání příliš těžká očekávání privátních subjektů.

Jako určitou poznámku na okraj je možno uvést, že v rámci analýz prostředí ve vodárenství České republiky ze strany evropské komise byla expertní skupinou konstatována nevyhovující ochrana spotřebitelů a vlastníků technické infrastruktury proti monopolnímu chování globálních koncernů. To bylo i důvodem k pozastavení některých dotačních podpor do rozvoje vodohospodářské infrastruktury. V zájmu objektivity je však nutno dodat, že expertní skupina analyzovala převážně pouze smluvní vztahy mezi vlastníky a provozovateli infrastruktury a nepřihlížela k tomu, že česká legislativa řeší některé problémy na úrovni zákonů a jejich prováděcích předpisů, takže by bylo nadbytečné ještě tyto ochranné a regulační mechanismy duplicitně zajišťovat smluvně. V tomto smyslu byla Evropská komise, resp. její výkonné struktury informovány ministrem pro místní rozvoj, který je gestorem těchto vztahů za Českou republiku. Vyjednávání nebylo v době psaní této stati (prosinec 2006) uzavřeno.

Dalším výstupem ze shora uvedených úvah a analýz je poznatek, že u veřejně prospěšné služby charakteru přirozeného lokálního monopolu je velmi obtížné měřit její efektivnost tradičními ekonomickými ukazateli, jako např. zisk, návratnost investic, produktivita, rentabilita apod. Tyto osvědčené parametry mají nepochybně svůj význam, je nutné je sledovat, ale nelze je přeceňovat. Hlavním měřítkem by měla být dostupnost poskytované služby, a to jak dostupnost technická, tak i sociální.



Graf č. 1. Technická dostupnost zásobování pitnou vodou v České republice.

Diagram č. 1 nám ukazuje, že přes veškeré problémy dostupnost zásobování pitnou vodou v České republice roste. To můžeme považovat za příznak toho, že doposud ani zvyšující se regulace, ani tlak na zisky privátních subjektů nemají rozhodující vliv na plnění základního poslání systému, a to umožnit jeho využívání co největšímu podílu obyvatelstva státu. Naproti tomu musíme přihlížet k tomu, že specifická potřeba vody klesla za období od roku 1989 do roku 2004 ze 171 litrů na osobu za den na 102 litrů na osobu za den, což se blíží hranici hygienického minima. Přihlédneme-li k tomu, že se jedná o čísla vyjadřující celostátní průměr, může statisticky významně v některých lokalitách spotřeba vody pod hygienickou normu (cca 90 l na osobu za den) klesnout. Na druhé straně tato čísla nezobrazují efekt substituentu, tj. využívání vlastních zdrojů vody i tam, kde dostupnost vodovodu pro veřejnou potřebu existuje.

Závěr

Je možno konstatovat, že dosavadní praktiky v oblasti regulace na straně jedné a privatizace na straně druhé neporušily zásadním způsobem využívání systémů vodovodů pro veřejnou potřebu v České republice, avšak tyto vlivy jsou významné a pokračování dosavadních trendů by mohlo rovnovážný stav porušit.

Literatura

HLAVÁČ, J. et al. DOPADY LEGISLATIVY V OBORU VODOVODŮ A KANALIZACÍ, CD, příloha časopisu SOVAK č. 6/2006

<http://www.svh.cz>, <http://www.sovak.cz>

SOVAK: Ročenka 2005, SOVAK, Praha, 2006, 369 s

SUEZ Environment: Operational performance 2003, 100 key performance indicators for water and waste water management, interní materiál SUEZ, 2004, 88 s.

HLAVÁČ, J. – TUHOVČÁK, L.: Water Supply Sector in the Czech Republic. In: Water Management, 2005, s. 16 – 18.

HLAVÁČ, J. et al.: Aktuální pohled na ovlivnění vodárenství vnějším prostředím, zejména ekonomickým, legislativním a technologickým vývojem. In: Sborník VODA ZLÍN 2004, Vodovody a kanalizace Zlín, a.s., 2004, s. 9 – 14.

Analýza existujících smluv mezi obcemi a soukromými provozovateli a navrhovaných změn těchto smluv v oblasti odpadních vod a pitné vody v České republice. Závěrečná zpráva, DG REGIO / F2, 2006., 38 s.