**Obrazac broj 1**

**Obrazac za pripremu sveobuhvatne procjene utJEcaja propisa**

**-POSTUPAK PRETHODNE PROCJENE ZA SEKTOR VODNIH USLUGA u FBiH-**

|  |  |
| --- | --- |
| **Naziv prednacrta/nacrta zakona** | Zakon o vodnim uslugama u Federaciji Bosne i Hercegovine / Zakon o uslugama snabdijevanja/opskrbe vodom za piće, odvodnje i prerade/tretmana urbanih otpadnih voda u Federaciji BiH |
| **Datum** | 10.01.2023. godine |
| **Obrađivač** | Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva |
| **I - Identifikacija i definicija problema** | |
| Sistem upravljanja komunalnim uslugama: snabdijevanja/opskrbom vodom za piće, sakupljanja, odvodnje i tretmana/pročišćavanja/prerade urbanih otpadnih voda naselja i gradova (tzv. vodne usluge) u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) suočava se sa problemima i izazovima uslovljenim procesima transpozicije i implementacije vodnih i vodno-komunalnih direktiva EU. Sektor vodnih usluga dijeli izazove ovog procesa, a naročito u pogledu nedovoljne zakonske regulative.  Period nakon 1996. godine karakteriše propisivanje ustavnih i zakonskih rješenja, sa tendencijom decentralizacije nadležnosti za obavljanje komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Podjela nadležnosti podrazumijeva podjelu nadležnosti po pojedinim segmentima ove oblasti na nivoima FBiH, kantona i jedinica lokalne samouprave (JLS), što je dovelo do nejasne primjene regulative. Istovremeno, zbog općeg značaja i međunarodnih pravila, regulisanje sektora vodovoda i kanalizacije zahtijeva usaglašena i primjenjiva rješenja na svim nivoima u BiH (BiH, entiteti i Brčko Distrikt, kantoni i JLS).  Pored značajne uloge pitke vode u zadovoljavanju osnovnih ljudskih potreba, privrednih, uslužnih i dr. aktivnosti, te njenog direktnog uticaja na zdravlje, je potrebno smanjiti uticaj negativnih aktivnosti zahvatanja vode, a posebno odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda na okoliš.  Tradicionalno vodosnabdijevanje i odvodnja urbanih otpadnih voda spadaju u sektor pružanja javnih službi. Ustav FBiH pitanje javnih službi propisuje kao isključivu nadležnost kantona, pri čemu je važno istaći da su kantoni u tom smislu *lex specialis* zakonima o komunalnim djelatnostima, vodne usluge uredili kao jedan segment komunalnih usluga.  Nadalje, društveni značaj vodosnabdijevanja, prečišćavanja i odvodnje urbanih otpadnih voda u FBiH iste pozicionira kroz ustavno/zakonsko normiranje u oblasti zaštite okoliša, upravljanja prirodnim bogatstvima i zaštite i ostvarenja osnovnih ljudskih prava garantovanih ustavom i prihvaćenim odredbama međunarodnog prava (pravo na zdrav život i okoliš), kao zajedničku nadležnost FBiH i kantona.  Preuzete obaveze međunarodnog prava i integracijski procesi nameću određene reformske procese, uključujući i usklađivanje i unapređenje sistema snabdijevanja pitkom vodom, prečišćavanja i odvodnje urbanih otpadnih voda. U toj oblasti najvažniji dio legislative Evropske unije čini Okvirna direktiva o vodama (WFD), Direktiva o vodi za piće (DWD) i Direktiva o tretmanu/preradi urbanih otpadnih voda (UWWTD).  Socioekonomske reforme za razdoblje 2019.-2022. godine koje su usvojene na nivou BiH, kroz strateški cilj definisale su poboljšanje postojećih životnih uslova stanovništva, stvaranje adekvatnih higijenskih uslova u oblasti vodosnabdijevanja, prečišćavanja i odvodnje otpadnih voda, te uvođenje mjera za zaštitu okoliša, u skladu sa obavezama vezanim za pristup Europskoj uniji. Usvojena Strategija usklađivanja propisa sa pravnom stečevinom EU (EU acquis communautaire) u oblasti zaštite okoliša i životne sredine[[1]](#endnote-1) među glavne ciljeve postavlja imperativ osiguravanja većeg nivoa ovih usluga dostupnih javnosti.  Strategija razvoja Federacije BiH 2021-2027. g. (Strategija razvoja) održive vodne usluge postavlja kao jednu od prioritetnih mjera za dostizanje resursno-efikasnog okolišnog razvoja, kao jednog od strateških ciljeva FBiH. Strategija razvoja je usklađena sa ciljevima održivog razvoja iz Agende 2030 (Okvir ciljeva održivog razvoja za BiH) i cilj definisan kao „Pametni rast“. Federalna strategija zaštite okoliša 2022. - 2032. (koju je u prijedlogu usvojila Vlada Federacije BiH, ali još uvijek nije usvojena na Parlamentu Federacije), u okviru tematske oblasti „Upravljanje vodama“ utvrđuje strateški cilj definisan kao „Zaštita kvaliteta vode i osiguravanje raspoloživosti vodnih resursa i njihove održivosti“.  Primjenom Zakona o vodama u Federaciji BiH usvojeni su strateški dokumenti: Strategija upravljanja vodama FBiH (2010-2022.), te prvi i drugi ciklus Planova upravljanja vodama (2022.-2027.) za vodno područje rijeke Save i vodno područje Jadranskog mora[[2]](#endnote-2)) sa ciljevima usklađenim sa Okvirnom direktivom o vodama EU.  Pomenuti ciljevi se odnose na zaštitu okoliša/voda kroz: smanjenje zagađenja voda, postizanje dobrog stanja voda, sprječavanje degradacije voda, postizanje održivog korištenja voda, osiguranje pravičnog pristupa vodama i dr. Ove mjere, kroz finansiranje projekata izgradnje i rekonstrukcije sistema za snabdijevanje pitkom vodom, kanalizacija i postrojenja za tretman urbanih otpadnih voda, čine najveći dio finansijskog plana Planova upravljanja vodama. Zbog neobezbjeđivanja dovoljnih grant sredstava za ove namjene (iz Budžeta Federacije i grantova međunarodnih financijskih institucija), Planovi upravljanja i Strategija upravljanja vodama su realizovani oko 35%, a izgrađena postrojenja imaju nizak stepen priključenosti stanovništva i nedovoljnu održivost. Bez ulaska u EU i pristupa grant sredstvima, pitanje finansiranja implementacije vodno-komunalnih direktiva se ne može cjelovito rješavati, a samo kreditna sredstva su se dokazala nedovoljnim za ove namjene.  Zakonom o vodama FBiH se, za sve objekte i aktivnosti u prostoru, uređuje uticaj tih objekata i aktivnosti na vode/okoliš, pa tako i za komunalne djelatnosti u segmentu vodosnabdijevanja, prečišćavanja i odvodnje urbanih otpadnih voda.  Zakon definiše pojmove vezano za aktivnosti korištenje voda i zaštitu voda: sve vrste vodnih objekata i njihovu namjenu, uključujući tu i objekte za korištenje voda za vodosnabdijevanje, i objekte za zaštitu voda/tla od zagađivanja: prijem i transport otpadnih voda, zaštitu voda od onečišćenja emisijama, kao i postupke i upravne akte regulisanja zahvatanja i zaštite voda i zaštite od voda. Međutim, Zakon o vodama uopće ne razmatra samu aktivnost provođenja-isporuke usluga vodovoda i kanalizacije krajnjim korisnicima (od zahvatanja vode-do ispuštanja otpadne vode u  vode/okoliš), a što je u nadležnosti JKP-a/JLS, već istu posmatra kao i sve druge aktivnosti i objekte u prostoru koji imaju uticaj na vode, dok pojam „vodne usluge“ u zakonu ne postoji, odnosno postoje definicije “javna vodoopskrba“ i “otpadna voda”.  U okviru razvojnih tendencija i preuzetih EU obaveza, te dostignutog nivoa normativnog regulisanja, oblast snabdijevanja pitkom vodom, odvodnje i tretmana urbanih otpadnih voda suočava se sa nizom izazova:   * problem osiguranja održivosti i kvaliteta vodosnabdijevanja, uz nedovoljnu odvodnju i prečišćavanja urbanih otpadnih voda, * potencijalna ugroženost zdravlja stanovništva i okoliša (loša infrastruktura, nekontrolisani seoski/mjesni vodovodi, veliki gubici u sistemima i sl.), * nedovoljni stručni kapaciteti za pružanje vodnih usluga, uz prekomjerno (političko) zapošljavanje. * neadekvatno implementiran normativno-pravni i institucionalni okvir, neusklađen sa strateškim i planskim opredjeljenjima i legislativom Evropske unije u oblasti vodnih usluga, uključujući i neriješeno finansiranje implementacije ovih vodno-komunalnih direktiva EU (DWD i UWWTD). * neriješena (održiva) cjenovna politika tarifiranja vodnih usluga, što je uslov za dalji napredak ovog sektora.   Ovi izazovi mogu se grupirati kao:  1. *Nedovoljna finansijska održivost, u cilju postizanja sigurnosti i kvalitetu snabdijevanja pitkom vodom, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda*  Pojam održivost predstavlja sposobnost održavanja ravnoteže određenih procesa ili stanja u nekom sistemu. Odsustvo održivosti je pojava u društvu gdje je ravnoteža procesa i stanja poremećena što u konačnici stvara negativne uticaje.  Prevedeno u oblast vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, nedovoljna održivost tog sistema znači da ne postoji dovoljno ravnoteže unutar ključnih elemenata za efikasno funkcionisanje ovih sistema. Proces koji uključuje zahvatanje vode, njenu distribuciju do korisnika, upotrebu iste i ispuštanje/tretman otpadnih voda je dosta složen, i u osnovi održivosti stoji zahtjev da troškovi i prihodi budu izbalansirani/pokriveni i da postoje pretpostavke trajnog korištenja. Postignuti balans garantuje kvalitetu i usluge i vode, održavanje i unapređenje sistema. Problemi koji dovode do disbalansa u pojedinim sistemima snabdijevanja vodom, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u FBiH su višestruki.  U sistemu vodosnabdijevanja u FBiH omjer između zahvaćenih količina voda i isporučenih količina je izuzetno nepovoljan. Nepovoljan omjer je prisutan i unutar sistema prikupljanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda.  Tabela 1. Pregled količina zahvaćenih i isporučenih količina vode u FBiH   |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Indikator u '000m3 | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | | Ukupno zahvaćene pitke vode | 223.967 | 223.151 | 223.861 | 218.190 | 213.991 | 205.309 | | Ukupno isporučena voda korisnicima | 88.268 | 90.518 | 94.271 | 91.651 | 92.156 | 91.455 | | Ukupni gubitci vode | 135.699 | 132.633 | 129.590 | 126.539 | 121.679 | 113.854 |   Izvor: Statistički godišnjak/ljetopis FBiH, Sarajevo 2021. godina  Egzaktni podaci o količini zahvaćene i isporučene vode nisu dostupni, ali je prema podacima iz Tabele 1. moguće uočiti negativne trendove. Sistem vodosnabdijevanja podrazumijeva isporuku vode korisnicima uz naplatu cijene što na nivou pružaoca usluga (operatora) predstavlja prihod. Jasno je prema tome da gubitci vode u odnosu na operatera predstavljaju povećane troškove zahvatanja i distribucije vode i potencijalni gubitak prihoda ili segment neprihodovane vode. Kao jedan od najvećih uzroka visokih gubitaka u vodovodnoj mreži je visok procent starih distributivnih cjevovoda, posebno od azbestno-cementnih materijala, neredovna zamjena i upotreba kvalitetnijih cjevovoda zbog nepostojanja amortizacije koja nije uključena u cijenu usluge, što sveukupno dovodi do učestalih kvarova i gubitaka.  Nedovoljno izgrađen ugovorno-pravni odnos i sistem nadzora uzrokuje pojavu nelegalnog korištenja voda. Konačno, otežana finansijska situacija kod većine operatora onemogućava preventivno održavanje i zanavljanje postojeće vodovodne infrastrukture na nivou koji bi bio potreban za produženje njenog vijeka trajanja.  Tabela 2. Pregled količina ispuštenih neprečišćenih i prečišćenih/tretiranih otpadnih voda u FBiH   |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Indikator u '000 m3 | 2015. | 2016. | 2017. | 2018. | 2019. | 2020. | | Ukupno ispuštene otpadne vode | 62.751 | 93.949 | 94.618 | 89.317 | 90.217 | 87.085 | | Ukupno prečišćene/tretirane otpadne vode | 3.424 | 52.823 | 52.438 | 51.214 | 54.040 | 48.613 | | Neprečišćene otpadne vode | 59.327 | 41.126 | 42.180 | 38.103 | 36.177 | 38.472 |   Izvor: Statistički godišnjak/ljetopis FBiH, Sarajevo 2021. godina  Negativne trendove možemo djelimično[[3]](#endnote-3) uočavati kroz dostupne podatke iz Tabele 2., koja nije usklađena sa procjenom procenta tretmana/prerade urbanih otpadnih voda (oko 15%), iz sljedećih razloga: agregiranih podataka za sve vrste djelatnosti (uključujući industrije), mješovitih sistema kanalizacije, infiltracije podzemnih i priključenja površinskih voda u javnu kanalizaciju i dr.  Ispuštene neprečišćene otpadne vode direktno utiču na stanje okoliša i voda, te na ugrožavanje biodiverziteta i zdravlja.  Izgrađenost javne kanalizacione mreže za prikupljanje i odvodnju urbanih otpadnih voda se naselja i gradova u prosjeku kreće oko 45%[[4]](#endnote-4) od stvarnih potreba[[5]](#endnote-5), uz napomenu da informacije o mjesnim-lokalnim sistemima nisu ažurirane. Najveći procenat izgrađene kanalizacione mreže je mješovitog tipa izgrađen prije 1992. godine, uglavnom od betonskih i azbest-cementnih cijevi sa lošijim spojevima ovih cijevi. Ispitivanja propusnosti kanalizacione mreže koja su vršena u proteklom periodu potvrdila su vrlo visok procenat infiltracije podzemnih voda u kanalizacioni sistem, uglavnom zbog lošeg zaptivanja na spojevima cijevi i šahtova, kvaliteta cijevi, i uslijed slijeganja terena. Sve navedeno utiče na pravilno funkcionisanje i održavanje kanalizacije. Pokrivenost stanovništva tretmanom otpadnih voda (izgrađeni prečistači) je procijenjena na nivou oko 15 %[[6]](#endnote-6), dok je iskorištenost izgrađenih kapaciteta ovih postrojenja uglavnom nedovoljna. Odgovor na najveći broj naprijed pomenutih uzroka stanja može se pronaći u investiranju u održavanje i dalji razvoj komponenti sistema.  Međutim, razmatranjem ovih izazova iz ugla finansijskih tokova i mogućnosti investiranja, dovodi direktno i operatora (JKP) i osnivača (JLS) do dva glavna problema u ovom segmentu, a to su: količina neprihodovane vode i niske cijene isporučenih usluga.  Početna konstatacija je da cijena u ovoj oblasti uglavnom ne omogućavaju povrat svih troškova. Visine tarifa za usluge vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda su niske i nedovoljne da pokriju sve troškove rada i održavanja, uključe amortizaciju za zamjenu infrastrukture i omoguće razvojne investicije. Politički uticaj na određivanje tarifa vodnih usluga je veoma snažan i ide u pravcu zadovoljavanja socijalnog mira, a ne na poštivanje kriterija održivosti. Pokazatelj niskih cijena su uočljivi kroz analize koje su tretirale likvidnost, pokrivenost operativnih troškova, pokrivanje amortizacije i neto maržu na cijenu. Analize[[7]](#endnote-7) pokazuju da preko 55 % operatora (JKP) nemaju dovoljno gotovine da plaćaju svoja redovna dugovanja. Pokrivenost operativnih troškova je u prosjeku također nedovoljna, odnosno poslovni prihodi nisu dovoljni za rashode. Uočava se vrlo niska uključenost amortizacije u utvrđene cijene usluga, a realna amortizacija za infrastrukturu vodosnabdijevanja, niti za kanalizaciju uglavnom se ne obračunava, ili ne uključuje u vodno-komunalnu tarifu. Neto marža na utvrđene cijene u najvećem broju slučajeva iznosi manje od 9% i uglavnom je rezultat neuračunatih svih troškova amortizacije.  Standardi utvrđivanja cijena usluge su zasnovani na zahtjevu za uspostavu realnih (ekonomsko održivih, ali ne tržišnih) cijena javnih vodno-komunalnih usluga, koje trebaju osigurati puni povrat ostvarenih troškova. Principi na kojima počiva zakonodavstvo Evropske unije u oblasti voda („zagađivač plaća“ i „korisnik plaća“) obezbjeđuju adekvatnu ekonomsku naknadu u korištenju i zaštiti voda i osiguravaju povrat ostvarenih troškova od vodnih usluga uključujući i troškove za zaštitu okoliša i resursa (što je samo djelomično uključeno kroz Zakon o vodama kroz vodne naknade za zahvatanje i zaštitu voda), a na koji način se djelomično poboljšava održivost i ovih sistema. Naravno, zbog činjenica da se radi o oblasti od javnog interesa, jasno je da se moraju uključiti i zahtjevi koji uključuju socijalni aspekt cijene za ugrožene kategorije stanovništva.  Dakle, nedostatak sredstava za održavanje infrastrukture vodi njenom daljem propadanju i sve većim gubicima u mreži, povećava količine zahvaćene vode i troškove crpljenja i time negativno utiče na okoliš. Procijenjeno je da kvalitet vodno-komunalnih usluga bilježi negativan trend, najviše zbog smanjenja kvaliteta vode za piće uzrokovanog povećanjem gubitaka u vodovodnoj mreži i redukcija, zbog nedovoljnog investicionog održavanja, te mogućom pojavom redukcija u redovnoj opskrbi korisnika vodnih usluga u sušnom periodu. Usprkos direktnim ulaganjima od preko 500[[8]](#endnote-8) miliona eura (od međunarodnih finansijskih institucija i bilateralnih donatora) u posljednjih deset godina, sektor vodnih usluga u BiH nije postigao strategijama planirani napredak u ciljevima postavljenim za sektor vodno-komunalnih usluga (smanjenje gubitaka i povećanje EBS).  Konstatacija je da sisteme vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda karakteriše kontinuirano povećanje izazova, a naročito:   * pogoršanje stanja uslijed dotrajalost mreže vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda što dovodi do značajnih fizičkih gubitaka vode i uticaja na okoliš, te uticaj na povećanje cijena usluga, * visok procenat neprihodovane vode, * cijena vode nije usklađena sa troškovnim parametrima i savremenim standardima u ovoj oblasti, * nedovoljni finansijski kapaciteti i nedovoljno subvencioniranje investiranja u sisteme, za što je najviše uticao neulazak BiH u Evropsku uniju, tako da uz izvršenu transpoziju direktiva njihovo provođenje kao značajan segment i strategija i planova upravljanja vodama u BiH finansijski nije podržano na odgovarajući način.   Zakonodavni odgovor na pomenute izazove podrazumijeva potrebu definisanja zakonskih normi kojima se detaljnije uređuju pitanja upravljanja i održavanja sistema vodnih usluga. To istovremeno znači koncept preuzimanja savremenih načela u definisanju zakonskih pojmova na kojima se bazira ukupan sistem u ovom sektoru.  Pravnim normama se može utvrditi okvir čijom bi se primjenom postepeno dovelo do smanjenja gubitaka unutar mreže, što je ujedno i sadržaj Direktive o vodi za piće.  2. *Ugroženost zdravlja stanovništva i okoliša*  Uobičajeni pokazatelji opće ocjene zdravstvenog stanja stanovništva su procenat stanovništva priključen na kontrolisane sisteme javnog vodosnabdijevanja. Pristup javnim vodnim uslugama u BiH je relativno dobar prema regionalnim i svjetskim standardima, dok su gubici vode veoma visoki. Prema trenutnim podacima[[9]](#endnote-9) 75% stanovništva BiH ima pristup pitkoj vodi putem javnih vodovodnih sistema, a preko 97% (procjena) sa lokalnim/mjesnim sistemima. Otpadne vode se uglavnom ne prečišćavaju, već se ispuštaju neposredno u površinske vode i okoliš. Oko 46% stanovništva je spojeno na javne sisteme odvodnje, a oko 15% priključeno je na postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda. Bolesti prenosive hranom i vodom (oboljeli na 100.000 stanovnika) su na nivou od 198 godišnje, što predstavlja jedan od pokazatelja, zavisno od mjesta gdje su ovi rezultati uzorkovani, na javnim kontroliranim ili nekontroliranim sistemima (lokalni vodovodi).  Tabela 3. Pokrivenost stanovništva vodnim uslugama, bolesti prenosive hranom i vodom u FBiH   |  |  | | --- | --- | | Usluga | Pokrivenost (%) | | Vodosnabdijevanje | 75 / 97 | | Odvodnja otpadnih voda | 46 | | Prečišćavanje otpadnih voda | 15 | | Bolesti prenosive hranom i vodom (oboljeli na 100.000 stanovnika) | 198 |   Izvor: Pregled institucionalnog okvira sektora voda, Strategija razvoja FBiH 2021-2027  Usluge vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u 79 JLS u FBiH obezbjeđuje 74 JKP.  Osnivač KJKP „ViK Sarajevo“ je Kanton Sarajevo, dok su ostala preduzeća u vlasništvu JLS. Postrojenja za tretman otpadnih voda su izgrađena u 15 JLS u FBiH i to: Sarajevo, Trnovo, Žepče, Gradačac, Srebrenik, Odžak, Živinice, Bihać, Mostar, Konjic, Čitluk, Neum, Ljubuški, Grude (nije u funkciji); u izgradnji su nova postrojenja u: Širokom Brijegu, Bosanskom Petrovcu, Tomislavgradu i Prozor-Rami, dok je postrojenje u Bosanskom Grahovu devastirano[[10]](#endnote-10).  Najveći okolišni i finansijski izazovi su relativno nizak procenat pokrivenosti stanovništva javnom kanalizacijom, te malim postotkom pokrivenosti postrojenjima za tretman urbanih otpadnih voda, koja su često prekapacitirana.  Odgovor na postojeće stanje jeste aktivno smanjenje gubitaka u vodovodnim sistemima, te povećanje procenta pokrivenosti stanovništva javnim uslugama vodo-opskrbe, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda putem registriranih operatora. Ovo ponovo dovodi do potrebe normativnog regulisanja, između ostalog i uspostave održive cijene ovih usluga, te određivanja uloga i odnosa unutar sistema, što je preduslov za osiguranje grant sredstava za implementaciju vodno-komunalnih direktiva EU.  3. *Ograničeni institucionalni i dijelom operativni kapaciteti za reguliranje i pružanje usluga vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda*  Zakon o vodama u FBiH, kantonalni zakoni[[11]](#endnote-11) iz oblasti komunalnih djelatnosti, zakoni o koncesijama i Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH[[12]](#endnote-12), javne operatore stavlja u ulogu direktnih pružalaca usluga. Ukupno 74 JKP/JPViK je registrovano u FBiH i u poslovanju istih uočava se niz problema.  Međutim, u dijelu koji se odnosi na usvajanje cijena vodno-komunalnih usluga zakonski okvir je JKP (osim privatnih operatora) stavio izvan uticaja na određivanje konačne cijena usluga. Taj dio nadležnosti je pozicioniran na nivou JLS, koje u rijetkim slučajevima obezbjeđuju primjenu održivih cjenovnih principa u obavljanju djelatnosti.  Oblast vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda je segment troškova građana i pravnih lica, tradicionalno nazvanih „komunalije“, koje se razlikuju od troškova za struju, telefon i druge troškove kod kojih su cijene dirigirane regulatorom. Na nivou odlučivanja u JLS pitanje formiranja cijena je u najvećem broju slučajeva u nadležnosti općinskih/gradskih vijeća što ovo pitanje svodi na teren političkog odlučivanja**,** što za posljedicu ima nesređeno i alarmantno stanje u obavljanju ovih djelatnosti. U ovom dijelu uočava se i nedostatak odgovarajućih pravnih normi koje regulišu odnose u obavljanju komunalnih djelatnosti između JLS i javnog operatora, odnosno međusobna prava, obaveze i odgovornosti u obavljanju djelatnosti.  Infrastruktura, odnosno stalna sredstva za pružanje vodnih usluga je od strane JLS povjerena na upravljanje i održavanje operatorima. Uočava se problem odsustva evidencije o stalnim sredstvima u vidu nepotpunih uknjižbi vodnih objekata u poslovnim knjigama preduzeća ili osnivača, ili nepostojanja njihovog registra. U prosjeku je tek polovina imovine evidentirana i registrovana. Ovaj problem utiče na finansijske efekte poslovanja i mogućnost investicionog održavanja sistema i smanjenja gubitaka, uz činjenicu da se niti obračunava amortizacija na dio ili cjelokupnu komunalnu infrastrukturu, niti se u cijelosti uključuje u cijenu ovih usluga, što u konačnici utiče na ukupno stanje i kvaliteta i održivosti ovih sistema.  Naprijed navedeno u spiralnom efektu dovodi poslovanje operatora do problema na operativnom i finansijskom polju djelovanja. Pored činjenice da su mnogi operatori uspjeli znatno povećati procenat i skratiti rok naplate, tekuća imovina operatora u prosjeku se najvećim dijelom sastoji od potraživanja čija se naplata odgađa duži vremenski period, ili dio starijih potraživanja uopće ne uspijevaju naplatiti. To vodi samo prividno povoljnoj vrijednosti pokazatelja tekuće likvidnosti, a da zapravo značajan broj operatora nema dovoljno gotovine da plaćaju svoja redovna dugovanja (a tada o sanaciji i rekonstrukciji, a pogotovo o ulaganju u proširenju sistema ne može ni biti govora).  Kod dijela subjekata zabilježeno je kritično stanje gubitka iznad visine kapitala, što ukazuje na iznos imovine koja nedostaje za izmirenje obaveza, kao i da većini njihov novčani tok iz operativne aktivnosti nije dovoljan da se izmire obaveze koje dospijevaju na naplatu u toku iduće godine. One uključuju obaveze: prema dobavljačima, prema zaposlenicima, za kratkoročni dio dugoročnih obaveza, za poreze i sl.). Uočava se da kod pojedinih operatora još uvijek u evidentiranju djelatnosti ne postoji razdvajanje ove od ostalih komunalnih djelatnosti JKP-a, što također negativno utiče na stanje u oblasti vodnih usluga.  Jedan od ključnih problema za uspješno i operativno i finansijsko poslovanje je i prekomjeran broj uposlenih u pojedinim JKP, u odnosu na složenost i obuhvat ovih sistema. Sa jedne strane je prekomjerno zapošljavanje, a sa druge nedostatak stručnih kadrova, što ukupno doprinosi lošijem poslovanju i planiranju, te u konačnici održivosti sistema.  Može se potvrditi da sistemi vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda zahtijevaju efikasne i kvalifikovane kadrove.  Problemi koji utiču na ograničeni institucionalni kapacitet u oblasti vodnih usluga su:   * nejasna pravila regulisanja odnosa između osnivača (JLS) i operatora (JKP), * nejasna pravila regulisanja odnosa između operatora i korisnika vodnih usluga (građani i pravna lica), * izražena politizacija u regulisanju poslovanja i rada operatora kroz cijenu vodnih usluga, * nepotpuno određena pravila finansijskog i operativnog poslovanja operatora, * nedostatak planiranja u poslovanju i investiranju, što je često uzrokovano političkim uticajem bez uvažavanja stvarnih potreba, * odsustvo adekvatnih nadzornih i stručno-savjetodavnih funkcija, * nedovoljna kadrovska osposobljenost pojedinih operatora, uz značajan uticaj politika osnivača na kadrovska i tarifna rješenja.   Odgovori na uočene probleme u ovom segmentu se također mogu pronaći u poboljšanju normativnog okvira koji treba da konkretnije riješi: pitanje depolitizacije u poslovanju i radu operatera i posebno odluke o cijeni vodno-komunalne tarife**,** te odnose između osnivača i operatora, operatora i korisnika usluga, unapređena pravila finansijskog i operativnog poslovanja, planove djelovanja, i u konačnici pravila kadrovskog osnaživanja.  4. *Nedovoljno transponiran normativno-pravni i institucionalni okvir usklađen sa strateškim i planskim opredjeljenjima i legislativom Evropske unije u oblasti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda, uključujući i finansiranje implementacije vodno-komunalnih direktiva EU (DWD i UWWTD).*  Zakonodavno-pravni okvir u oblasti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda je izuzetno fragmentiran kroz sve nivoe administrativnog uređenja u FBiH. Kao što je i naprijed navedeno, razvoj društvenih odnosa je značajno kroz ovaj segment, tradicionalno svrstan u „komunalije“, obuhvatio pitanja zdravlja ljudi, zaštite okoliša i upravljanja prirodnim bogatstvima. Prema odredbama člana 2. tačka c) i i) poglavlja III. Ustava FBiH – Politika zaštite čovjekove okoline i Korištenje prirodnih bogatstava – spada u zajedničke nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti.  Oblast upravljanja vodama je ustavnim odredbama svrstana u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, što na ovom nivou normativnog uređenja svoj materijalni iskaz ostvaruje kroz Zakon o vodama FBiH i kantonalne zakone o vodama. Ovim zakonima je zaštita voda (kao dijela okoliša) u cijelosti normirana-riješena za sve objekte i aktivnosti koji se grade/vrše u prostoru izdavanjem vodnih saglasnosti/dozvola, dok se istovremeno ovi zakoni ne bave pitanjima načina provođenja i organizacije vodno-komunalnih usluga od strane operatora sistema i njihovih osnivača.  Vodne usluge (vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda) su komunalne djelatnosti/usluge. Izričita ustavna nadležnost pripada kantonima u Federaciji BiH u skladu sa odredbom iz poglavlja III, član 4. Ustava Federacije BiH - e) utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi**,** koji su ovu nadležnost koristili za uređenje oblasti - 10 zakona o komunalnim djelatnostima. Kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima nemaju nikakvu poveznicu sa federalnim i kantonalnim zakonima o vodama, i djelatnost vodosnabdijevanja, odnosno odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda tretiraju isključivo kao jednu od komunalnih djelatnosti, ne uzlazeći u naprijed navedene zajedničke ustavne specifičnosti ove djelatnosti. Kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima uopćeno regulišu sve komunalne djelatnosti, ne izdvajajući niti jednu posebno, pa ni komunalnu djelatnost vodosnabdijevanja/odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, pri čemu upućujućom pravnom normom nadležnosti bavljenja vodosnabdijevanjem, odvodnjom i prečišćavanjem otpadnih voda prenose na JLS, koje su u najvećem broju i osnivači „operatora“ ovih sistema.  U tom smislu odredbe Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH dodatno doprinose zakonskoj fragmentiranosti u ovoj oblasti, kojim je je u članu 8. propisano: da u vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave spadaju “utvrđivanje i provođenje politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline, te upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture za vodosnabdijevanje, odvođenje i preradu otpadnih voda“.  Dakle, normativni okviri koji primarno regulišu oblast vodnih usluga čine:   * -Zakon o vodama Federacije BiH, ali samo u domenu propisivanja uslova za zahvatanje voda i za zaštitu voda od zagađenja za sve objekte i aktivnosti u prostoru (Do i Od vodne usluge), dok je istovremeno zahvatanje vode za potrebe snabdijevanja vodom za piće izuzeto od restrikcija (prema Pravilniku o ekološko prihvatljivom protoku), * - Zakoni o vodama kantona,[[13]](#endnote-13) * - Zakoni o komunalnim djelatnostima u 10 kantona, * - Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH.   Razmatranje pojedinih odredbi iz pomenutih zakona zasebno i u međusobnoj povezanosti dovodi do niza zaključaka koji ukazuju na nivo izgrađenosti normativno-pravnog okvira i njegove slabosti, koje u konačnici utiču i na druge probleme opisane u nastavku.  Zakon o vodama u FBiH oblast vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda obuhvata normativnim definisanjem pojmova objekata i aktivnosti, ali ne sadrži odredbe o načinu pružanja usluga, održivosti i razvoju sistema. Kroz ovaj zakon je pitanje vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda riješeno kroz propisivanje uslova zaštite okoliša i upravljanja prirodnim bogatstvima (za aktivnosti zahvatanja voda i zaštite voda od zagađenja).  Zakoni o komunalnim djelatnostima (doneseni na nivou kantona) generalno regulišu sve vrste komunalnih djelatnosti, sa normativnim rješenjem koja upućujućom normom obavljanje komunalnih djelatnosti značajno prenosi na JLS, uključujući i utvrđivanje cijena ovih usluga, što je usklađeno sa Zakonom o principima lokalne samuoprave u FBiH. Razmatranjem pomenutih odredbi uočava se da postoji normiranje uslova za obavljanje djelatnosti bez detaljnijeg normiranja načina pružanja vodnih usluga zasnovanog na savremenim načelima. Odredbe kantonalnih zakona uglavnom ne regulišu odnose JLS i operatora, te metodologiju utvrđivanja cijena usluga, elemente održavanja i razvoja sistema komunalnih usluga. U odnosu na utvrđivanje cijena vodnih usluga, ne postoji pravni mehanizam na nivou kantona kojim se utiče, prati ili kontroliše cijena ovih usluga.  Razmatranjem odluka JLS[[14]](#endnote-14) o obavljanju komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, uočava se neadekvatan način regulisanja niza pitanja uključujući i problematiku cijena, monitoringa (sistematskog i redovnog praćenja) stanja i procjenjivanja podataka koji se odnose na pojedine komunalne djelatnosti i promjenu kvaliteta i kvantiteta pružene komunalne usluge. U odnosu na cijenu vodne usluge odredbe uglavnom normiraju nadležnost JLS (saglasnost općinskog/gradskog vijeća ili grado/načelnika) po prijedlogu operatora za utvrđivanje cijene, bez detaljnog normiranja parametara i pravila/metodologije utvrđivanja cijene, osim utvrđivanja osnovnih elementa cijene. Izuzetak od ovoga su: Bihać Cazin, Mostar, Sanski Most, Široki Brijeg i dr., gdje je „gradska/općinska“ metodologija utvrđivanja cijene vodne usluge uključena kroz ugovor između osnivača i operatora. U Kantonu Sarajevo prijedlog tarifa priprema „stručno tijelo“ kantona. U svim navedenim slučajevima konačnu/manju cijenu usluga, na prijedlog operatora/stručne komisije usvaja organ uprave (Vlada kantona, Grad, Općina).  Odredbe Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH daju u potpunu nadležnost JLS: upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture-vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda, bez značajnijeg normiranja svih relevantnih elemenata ove oblasti.  Može se zaključiti da oblast usluga vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda nije dovoljno normirana kroz propise različitih nivoa vlasti u Federaciji BiH, te da oblast vodnih usluga nije detaljno propisana-posebno u pogledu određivanja održive cijene ovih usluga.  Sa aspekta usklađivanja sa EU zakonodavstvom, osnovni dokument kojim se dugoročno određuje vodna politika na području EU je Okvirna direktiva o vodama EU (2000/600/EZ), usmjerena prvenstveno na propisivanje uslova za zaštitu voda. Pored okvirne direktive o vodama za oblast vodnih usluga vezane su i nova Direktiva o vodi za piće (2020/2184), te Direktiva o urbanim otpadnim vodama (91/271/EZ), izmijenjena i dopunjena Direktivom (98/15/EEZ) i Uredbom EZ (1882/2003).  Oblast voda i njena zaštita je sveobuhvatno regulisana u zakonodavstvu EU. Proces značajnog usklađivanja u FBiH je započet usvajanjem Zakona o vodama (2006), i podzakonskim aktima donesenim po osnovu tog zakona. Manje dodatno usklađivanje je određenim dijelom obuhvaćeno kroz proceduru usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH, koji od početka 2018. godine u parlamentarnoj proceduri (trenutno je u Domu naroda, dok je Predstavnički dom Nacrt zakona usvojio).  Zbog obrazložene problematike održivosti sektora vodnih usluga i potrebe za otpočinjanjem njene reforme, FMPVŠ je u navedenu izmjenu i dopunu Zakona o vodama, a u skladu sa stvarnim nadležnostima za tu oblast, uvrstilo samo pravni osnov za donošenje metodologije utvrđivanja cijene vodnih usluga, i to:  *„Član 28b.*  *Naknada troškova za vodne usluge*   1. *Vlada Federacije na prijedlog federalnog ministra i federalnog ministra nadležnog za okoliš donosi uredbu o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga.* 2. *Na osnovu propisa iz stava (4) ovog člana kantonalni ministri nadležni za komunalne djelatnosti donose propise kojim će se odrediti najniža osnovna cijena vodnih usluga i vrste troškova koje ta cijena pokriva na području kantona, a konačnu cijenu će utvrđivati jedinice lokalne samouprave.“*   U skladu sa ovim članom i metodologijom koju je UNDP (projekti: Goal Wash i MEG) testirao u BiH, FMPVŠ je sa radnom grupom FBiH i uz podršku UNDP pripremilo nacrt Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine**.**  Međutim, kako je pravni osnov za ovu Uredbu izostao zbog neusvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama na Parlamentu Federacije, provedena je dodatna procedura koju je Vlada Federacije usvojila zaključkom V. broj: 1305/2020 donesenim na 237. sjednici održanoj 24.09.2020. godine. Ovim zaključkom Vlada je zadužila FMPVŠ da izradi tekst Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u FBiH po osnovu člana 19. stav (1) Zakona o Vladi Federacije.  Poslije tri provedena procesa učešća javnosti i dobijanja svih potrebnih mišljenja od organa kantona i Federacije BiH, u junu 2021. godine završen prijedlog Uredbe o metodologiji, a koji do danas nije upućen na razmatranje Vladi Federacije.  Umjesto donošenja Uredbe koja je u sebi sadržavala i određene mehanizme za primjenu metodologijom utvrđene cijene vodne usluge, Vlada Federacije je početkom 2022. godine odlukom donijela samo Metodologiju utvrđivanja najniže cijene vodne usluge (Metodologija) („Službene novine Federacije BiH“, broj 16/22) uz preporuku za njenu primjenu u kantonima i JLS.  Može se konstatovati da je proces usklađivanja dijela zakonodavstva vezano za održive vodne usluge trenutno u zastoju. Relevantne odredbe EU direktiva u pogledu usklađivanja i odgovora na probleme u ovom sektoru na nivou FBiH se odnose na segmente vezane za pokrivanje troškova od strane korisnika i zagađivača, pravičnosti, ekonomske učinkovitosti, solidarnosti i jednakosti, ekološke efikasnosti i niza drugih standarda i normi u ovoj oblasti. FMPVŠ je kroz izradu podzakonskog akta (Uredba) nastojalo pomenute odredbe EU Direktiva transponirati u zakonodavstvo, ali ista u tom formatu podzakonskog akta Vlade FBiH nije usvojena.  U međuvremenu je u cilju provedbe reforme sektora vodnih usluga odlukom Vlade Federacije („Službene novine Federacije BiH, broj 14/22) usvojen Program za unapređenje vodnih usluga u FBiH i korištenje najavljene finansijske i tehničke podrške (institucionalna podrška). U sklopu ovog programa planirana je izrada  Prednacrta Zakona o vodnim uslugama, a usklađeno sa zakonskim / ustavnim nadležnostima za taj okvir.  Program potvrđuje nedostatke i nedovoljnu normiranost predmetne oblasti, dok je nedostatak usvojene Metodologije odsustvo zakonske obaveze primjene iste, iako sada svoju primjenu djelimično ostvaruje kroz ukupno 55 JLS/JKP koja su dio MEG II projekta u BiH (Projekat općinskog okolišnog upravljanja koji zajednički finansiraju Vlade Švicarske, Švedske i Češke Republike i EU kroz IPA II fond, a implementira Razvojni program Ujedinjenih nacija - UNDP).  Metodologija, uz neobavezna primjenu (preporučeni dokument) sadrži odredbe koje po svom sadržaju inkorporiraju savremene trendove u ovoj oblasti i naprijed pomenute obaveze iz oblasti snabdijevanja vodom, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda. Projekat „Modernizacija sektora vodnih usluga“ koji u BiH finansira Svjetska banka, prepoznao je ovu Metodologiju kao početni alat za ocjenu reformskih procesa u JLS u ovoj oblasti.  Sa aspekta normiranja institucionalnog okvira, Metodologija kao preporučeni dokument u pojedinim segmentima postupanja ima status defragmentiranosti.  Na nivou FBiH četiri ministarstva djelimično ostvaruju vezane nadležnosti za sektor vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, i to prvenstveno za zaštitu voda, bez involviranja u konkretne aktivnosti provođenja ovih usluga.  Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je sa Agencijama za vodna područja nadležno za oblast upravljanja vodama u cilju zaštite vodnih resursa: putem Planova upravljanja vodama, dozvola za sve objekte i aktivnosti u prostoru, kao i prikupljanja vodnih naknada za zahvatanje i za zaštitu voda, te time podržava izgradnju ove infrastrukture kroz budžete kantona i Fonda za zaštitu okoliša. Federalno ministarstvo okoliša i turizma propisuje uslove za ispuštanje tehnoloških i urbanih otpadnih otpadnih voda u okoliš i sisteme kanalizacije, ali samo od završetka vodne usluge (dispozicije otpadne vode u recipijent).  Federalno ministarstvo finansija nadležno je za provođenje prikupljanja i naplate vodnih naknada (OVN), te sufinansiranje infrastrukturnih projekata iz Budžeta Federacije kroz Program javnih investicija.  Federalno ministarstvo pravde je Zakonom o principima lokalne uprave u FBiH svu nadležnost za sektor vodnih usluga u cijelosti prenijelo na gradove i općine (JLS), a što je i formalizirano kroz 10 kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima.  Stručne poslove i zadatke koje se odnose na upravljanje vodama na nivou FBiH obavljaju Agencija za vodno područje rijeke Save, Agencija za vodno područje Jadranskog mora i Federalni hidrometeorološki zavod. Federalni i kantonalni instituti za javno zdravstvo su nadležni za praćenje, proučavanje i ocjenu zdravstvene ispravnosti i kvaliteta vode za piće. Agencija za vodno područje rijeke Save, Sarajevo uspostavila je kontrolnu laboratoriju FBiH za sve otpadne vode (mjerenje tereta zagađenja-EBS).  Institucionalna nadležnost na nivou FBiH se također ostvaruje i na nivou svakog kantona, putem nadležnosti pozicionirane kroz dva kantonalna ministarstva koja imaju nadležnost za oblasti okoliša i voda. Oblast voda na nivou kantona je pozicionirana u nadležnost ministarstva zaduženih za (vodo)privredu, dok je nadležnost komunalnih djelatnosti stavljena u nadležnost ministarstva koja ostvaruju nadležnosti zaštite okoliša.  U operativnom smislu usluge pružaju JKP čiji su osnivači u najvećem obimu JLS, odnosno kanton u jednom slučaju (Kanton Sarajevo). Analiza je pokazala da na nivou FBiH (osim nivoa kantona) trenutno ne postoji ministarstvo kojem je precizno definisana nadležnost za ovu djelatnost, odnosno da niti jedno od postojećih ministarstava nije nadležno da prati i da evaluira rad JKP.  Zaključak razmatranja pravne regulative u pogledu institucionalnog okvira se odnosi na dva aspekta. Prvi, koji upućuje na odsustvo provođenja uloga i odgovornosti za sektor vodnih usluga i upravljanje infrastrukturom, i drugi aspekt koji ukazuje na odsustvo pravnih instituta i izgrađenosti institucija u skladu sa zahtjevima i trendovima razvoja snabdijevanja vodom za piće, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda.  Komparativnom analizom zakonskih rješenja zemalja u okruženju (Hrvatska, Crna Gora, Makedonija, Albanija) uočava se pristup zasnovan na shvatanju značaja uloge voda u zadovoljavanju ljudskih potreba, njenog izravnog uticaja na zdravlje ljudi i zaštitu okoliša u cjelini, što je opredijelilo zakonodavca u pomenutim državama da ovo pitanje svrsta u djelatnosti od javnog interesa normirajući način upotrebe i korištenja voda u djelatnosti javne vodoopskrbe i javne odvodnje putem posebnih zakona. Zakoni o vodnim uslugama u pomenutim zemljama osnov imaju u nadležnostima države vezanim za upravljanje prirodnim bogatstvima i zaštiti okoliša.  Usvojeni i zakoni u izradi pomenutih država iz okruženja podrazumjevaju posebne zakone koji regulišu pojam i načela vodnih usluga, vrste vodnih usluga, uslovi i način pružanja vodnih usluga, planiranje razvoja vodnih usluga, cijene usluga, održivo poslovanje isporučitelja vodnih usluga, regulatorne funkcije, odnose između osnivača i operatora, pravne osnove za pružanje usluga i druga pitanja od značaja za vodne usluge. Također pojedine zemlje imaju i zakone kojima se propisuje osiguranje sredstava za financiranje vodnog gospodarstva, što uključuje i izgradnju vodno-komunalnih građevina.  Zbog ranije pomenute obaveze i potrebe za uspostavom usaglašenih rješenja iz oblasti voda (direktiva EU) na svim nivoima administrativnog uređenja u BiH, ukazuje se na potrebu razmatranja uočenih tendencija[[15]](#endnote-15) u entitetu Republika Srpska. Uočava se da su i sada vodne usluge ustavno pozicionirane u oblast zaštite okoliša (kroz Zakon o komunalnim djelatnostima RS), ali i da ustavno Republika Srpska uređuje i obezbjeđuje sistem javnih službi (a što je isključiva nadležnost kantona u FBiH), to tendencija reformi u ovoj oblasti kroz usvajanje Zakona o vodnim uslugama RS nema nikakvih ustavnih ograničenja.  Ukupnim razmatranjem navedenog zakonodavno-pravnog i institucionalnog okvira u Federaciji BiH vidljiva je:   * fragmentiranost zakonodavno-pravnog okvira kroz sve nivoe administra-tivnog uređenja, * zakonodavno-pravni i ustavni okvir nedovoljno definiše regulisanje oblasti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda, * zakonodavno-pravni okvir nije u potpunosti usklađen sa direktivama EU, * odsustvo detaljnih pravnih normi koje detaljnije regulišu pojmove, finansijske i druge uslove i mehanizme za obavljanje djelatnosti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda, * odsustvo pravnih normi koje detaljnije regulišu izradu i donošenje pod-zakonskih propisa za provođenje potrebne politike u ovoj oblasti, * nedovoljna normiranost pitanja održivosti sistema i regulatornih funkcija, uz sva zakonska ograničenja data u postojećoj legislativi.   Zbog svega navedenog jasno se uočava potreba da se u FBiH pristupi aktivnostima na sveobuhvatnom reguliranju oblasti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, sa izazovima baziranim na ustavnoj podjeli nadležnosti.  Značaj reforme je prepoznat i kroz stav međunarodnih finansijskih institucija (banke i bilateralni donatori) i Delegacije EU u BiH, prema kojem hitno treba da se dopunama i/ili izmjenama regulatornog okvira u sektoru vodnih usluga osigura održivost pružanja navedenih usluga. U suprotnom više se neće moći pružati finansijska podrška (grant, kredit) za infrastrukturne projekte iz oblasti vodno-komunalnih direktiva u BiH, dok bi efikasne reforme otključale značajna sredstva koja bi bila dostupna za ovaj sektor.  Razmatrajući sve naprijed navedeno u kontekstu izrade ove procjene, jasno je da bi se zakonodavno-pravnom aktivnosti moglo značajno odgovoriti na uočene probleme i unaprijediti stanje ugrađivanjem savremenih standarda i principa u okvire zakona. Istovremeno, normiranjem društvenih odnosa i aktivnosti, u okviru kojih su problemi najizražajniji, može se popraviti ukupno stanje. To naravno zahtjeva i pronalazak adekvatnog normativnog odgovora u složenom sistemu nadležnosti u FBiH. | |
| **II - Definisanje ciljeva** | |
| Program za unapređenje vodnih usluga u FBiH i korištenje najavljene finansijske i tehničke podrške (usvojen od strane Vlade FBiH) daje potrebne pravce djelovanja, istovremeno postavljajući konture ciljeva za unapređenje ovog sektora.  U svrhu ove studije i na osnovu naprijed uočenih i opisanih problema opći cilj ove javne politike se definiše kao: „Unaprijediti oblast vodnih usluga kao doprinosa uspostavi resursno-okolišnog razvoja“. U kontekstu ove procjene znači da je potrebno pronaći optimalni model regulative kojim bi se uticalo na uklanjanje uočenih problema i ostvarivanja definisanog općeg cilja.  Da bi se ostvario opći cilj, isti se po logičkoj strukturi mora spustiti na specifične i operativne ciljeve koji su u direktnoj vezi sa identifikovanim problemima i njihovim uzrocima. Ostvarivanje definisanih specifičnih i operativnih ciljeva prevashodno treba tražiti u normativno-pravnoj djelatnosti, uz paralelno osiguranje odgovarajuće financijske podrške razvoju ovog sektora za one JLS koje prihvate reformski proces.  Specifični cilj 1: Unaprijediti održivost i kvalitet snabdijevanja vodom za piće, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda.  *Operativni cilj 1.1. Unaprijediti kvalitet mreža vodoopskrbe i odvodnje urbanih otpadnih voda radi smanjenja gubitaka/zahvatanja vode i zagađenja okoliša*.  Ovaj operativni cilj je fokusiran na pronalazak rješenja koja, u periodu od deset godina, mogu dovesti do kreiranja preduslova za postupno smanjenje gubitaka, primarno iz vodovodnih sistema. Ranije je navedeno da su značajna sredstva uložena u infrastrukturu, ali isto nije svuda dovelo do očekivanog rezultata. Očigledno je da postoji potreba za odgovorom na procese ulaganja u sistem koji je često kratkoročan ili djeluje na *ad hoc* principu (sanacije nastalih problema). Ostvarenje cilja je moguće unapređenjem sistema i planiranja i finansiranja u oblasti vodnih usluga (planski dokumenti, programi razvoja, zakon o financiranju vodno-komunalne infrastrukture i dr.).  Nakon analiza svih nivoa vlasti nadležnih za ovu problematiku, potrebno je definisati koncept reforme sektora vodnih usluga. S tim u vezi očekuje se da je sa nivoa FBiH potrebno unaprijediti okvir planiranja i finansiranja u ovoj oblasti, dok je njegovu izradu, implementaciju, izvještavanje i monitoring potrebno normirati u nadležnost FBiH, kantona, JLS i operatera, odnosno BiH za izvještavanje prema EU.  *Operativni cilj 1.2. Povećati obim prihodovane vode.*  Fokus ovog cilja je usmjeren na otklanjanje ili ublažavanje problema koji, uz neodrživu cijenu usluge, predstavljaju osnovni uzrok lošeg stanja operatora, Odgovor se ponovo može pronaći u obavezi izrade planskog dokumenta čiji sadržaj pretpostavlja programiranje smanjenja neprihodovane vode, što ima za cilj i čuvanje resursa vode, i stvaranje veće osnove za prihode koji su osnova održavanja i ulaganja u sistem. Segment koji treba biti obuhvaćen odnosi se na pitanje usvajanja programskog akta i stručno savjetodavnu ulogu. Smanjenja troškova zahvatanja i distribucije vode i/ili obima prihodovane vode značajno zavisi i od razvijenosti mehanizama mjerenja, što zahtjeva intervenisanje u segmentu mjerenja i mjernih uređaja. Programiranje u odnosu na otklanjanje neprihodovane vode u vremenskom okviru može pratiti mandatni period menadžmenta operatora, ali zbog složenosti problematike značajniji rezultati se mogu očekivati u periodu od deset godina.  *Operativni cilj 1.3. Uspostaviti cijenu usluga na održivim cjenovnim osnovama i savremenim standardima u oblasti vodoopskrbe, odvodnje i tretmana urbanih otpadnih voda.*  Ovaj cilj je usmjeren na element održivosti koji omogućava otklanjanje postojećih prepoznatih nedostataka u formiranju i/ili povećanju cijene vodnih usluga, i pomaže da se osiguraju usluge za sve građane i pravna lica na na jednak način. Sa druge strane, ostvarenje ovog cilja je jedan od bitnih preduslova koje nadležni organi trebaju ispuniti za osiguranje dalje finansijske podrške međunarodnih partnera za modernizaciju vodnih usluga u BiH.  Cijene moraju biti formirane na principu da u istu ulaze svi nužni inputi koji omogućavaju održivost sa jedne strane, ali istovremeno biti postavljene na način da stimulišu djelovanje operatora na aktivan pristup otklanjanja negativnih uticaja na poslovanje. Cilj pretpostavlja uspostavljanje niza standarda, načela i pravila na kojima se zasniva savremeni i usklađeni sistem cijena i konzumiranja usluga sa osvrtom na potrebu očuvanja okoliša, a koji su već predviđeni usvojenom odlukom o Metodologiji i planskog utvrđivanja/povećanja cijene vodnih usluga.  *Načelo pokrivanja* svih troškova koje se odnosi na pružanje odnosne vrste usluge, odnosno formiranje cijene usluge na način da ista uključi sve troškove samo te vrste usluge, uključujući i pripadajući dio zajedničkih troškova više vrsta usluga.  Naime, ranije je konstatovano da veći broj operatera pruža više vrsta javnih komunalnih usluga (vodosnabdijevanje, odvodnja i prečišćavanje urbanih otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom, upravljanje javnim parkinzima, grobljima, daljinskim grijanjem, uređenjem parkova itd.), a da pri tome neki od njih još uvijek ne vrše razdvajanje knjiženja troškova po tim uslugama već se svi knjiže na istom nivou.  Preduslov za dostizanje ovog cilja je računovodstveno razdvajanje svih troškova i prihoda po definisanim troškovnim centrima, gdje svaka vrsta usluge ima odvojeno knjiženje odnosnih troškova i prihoda.  *Načelo priuštivosti* se odnosi na granicu priuštivosti na strani korisnika (stanovništvo) vodnih usluga, odnosno definisanje granice moguće cijene koju prosječna porodica može mjesečno platiti iz svojih prihoda. Granicom priuštivosti se smatraju sredstva u iznosu od 4% ukupnog prihoda građana u prethodnoj godini iskazanog na nivou prosječne porodice u odnosnoj JLS, a koji se mogu izdvojiti za ukupne usluge vodo-opskrbe, odvodnje i tretmana otpadnih voda. U određivanju granice priuštivosti neophodno je odrediti nadležnost za utvrđivanje priuštivosti cijene (JLS, stručno-savjetodavne funkcije). Uz pitanje priuštivnosti cijene, nužnim se postavlja pitanje socijalnog momenta i pružanja usluga kroz subvencioniranje ranjivih kategorija.  *Načelo korisnik plaća* određuje potrebu da troškove nastale zahtjevom jedne kategorije korisnika vodnih usluga snosi samo ta grupa korisnika, čime se sprječava praksa unakrsnog subvencioniranja, a što je sada slučaj obračuna različitih tarifa za fizička i pravna lica kod većine JKP-a (izuzetak je bio Cazin).  *Načelo jednakosti* podrazumijeva da se cijena vodnih usluga postepeno izjednačava za sve kategorije korisnika, do postizanja iste cijene.  *Načelo ekonomske i operativne efikasnosti* podrazumijeva da pokrivanje troškova mora biti provedeno putem definisane optimizacije svih vrsta troškova pružanja vodnih usluga i poboljšanja naplate prihoda, a da se time ne naruši kvalitet usluga. Operativna efikasnost postiže se boljim korištenjem ljudskih resursa, energetskom efikasnošću, boljim korištenjem opreme u sistemu i kontrolom neprihodovane vode.  *Načelo zagađivač plaća*podrazumijeva da je ispuštanje otpadnih voda odgovornost lica čija aktivnost dovodi do negativnog utjecaja na okoliš, te da je obavezan da osigura finansijska sredstva za tretman otpadnih voda u skladu sa standardima okoliša, odnosno da je ovaj trošak u cijelosti uključen u cijenu komunalne usluge. Ovo načelo i njegovo instaliranje u sistem ima poticajni karakter postupnog smanjenja štetnih aktivnosti po okoliš i doprinosi principu *ekološke učinkovitosti,* po kome u cijenu vodnih usluga ulaze dodaci na cijenu čije izbjegavanje vodi ka dugoročnom smanjenju zahvatanja voda ili tretmana otpadnih voda.  Fokusiranost ovog operativnog cilja kroz integraciju utvrđenih načela i principa unutar sistema vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, istovremeno podrazumijeva i njihovu razradu i neposredne mehanizme ostvarivanja. U tom smislu pojavljuje se potreba intervenisanja i dogradnje računovodstvenih pravila na nivou operatora (prihodi/rashodi-struktura/vrste, amortizacija, stalna sredstva) utvrđivanje elemenata i vrsta cijene, definisanje postupka i nadležnosti za utvrđivanje cijena, stvaranje osnova za izradu metodologije utvrđivanja cijena.  Ostvarenje ovog operativnog cilja je prioritetno.  *Operativni cilj 1.4. Povećati kapacitete investiranja u sisteme vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja urbanih otpadnih voda kroz cijenu vodne usluge*.  Prisutnost spiralnog efekta karakterističnog za ovu oblast, na isti način utiče i na formulaciju ciljeva. Na takav način fokusiranje ostvarivanja ovog cilja značajno zavisi od metoda ostvarenja prethodno opisanih ciljeva. Ono što se kao dodatno i specifično može prepoznati kao fokus cilja je djelovanje u odnosu na osnove i izvore investiranja u sistemu vodnih usluga. Budući da je osnov za aktivnosti investiranja potpuno evidentirano i jasno stanje imovine i dijelova infrastrukture, fokusiranost se mora usmjeriti u definisanje i obavezu utvrđivanja stanja (elaborati, prethodne analize, sastavni dijelovi plansko-programske dokumentacije).  Na uočeni problem odsustva pravnog regulisanja između osnivača i operatora također je poželjno definisati okvir prava i obaveza uključujući i pitanje imovine koja čini infrastrukturu vodoopskrbe, odvodnje i pročišćavanja otpadnih voda. Potreba određivanja obaveze i sadržaja plansko-programskih alata se još jednom uočava. Kod problematike investiranja u fragmentiranoj strukturi nadležnosti, uočava se potreba osiguranja izvora investiranja (dio cijene usluga, budžeti i vodne naknade, vanjski izvori). Ovdje, a shodno iskustvima članica EU, prije svega treba osigurati pretpostavke za subvencije (grantove) za kapitalno investiranje u implementaciju direktiva EU, sa naglaskom na UWWTD.  Kroz sistem upravljanja vodama, u svrhu zaštite okoliša/voda uspostavljen je samo zakonski sistem ostvarivanja dijela prihoda iz vodnih naknada i njihova raspodjela na federalnom i kantonalnom nivou, bez prioritetnog usmjeravanja ovih sredstava prema okolišnim prioritetima.  Specifični cilj 2: Unaprijediti zdravlje stanovništva i okoliša  *Operativni cilj 2.1. Povećati pokrivenost stanovništva javnom infrastrukturom vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda*  Fokusiranje ovog cilja zapravo ima istu ishodišnu tačku prethodno definisanih i opisanih ciljeva. Specifičnost ovog cilja je vremenski najduži period ostvarenja, jer dolazi kao rezultat ukupnih aktivnosti i mjera. To znači plansko investiranje (investiciono i tekuće održavanje, uz izgradnja novih kapaciteta). Dio fokusa ovog cilja je usmjeren na određivanje minimuma uslova za pružanje vodnih usluga i uvezivanje sa sistemom kontrole kvaliteta voda.    *Operativni cilj 2.2. Povećati pokrivenost stanovništva postrojenjima za tretman urbanih otpadnih voda.*  Direktiva o sakupljanju i prečišćavanju urbanih otpadnih voda (UWWTD) je finansijski i implementaciono najzahtjevniji segment potrebnih kapitalnih investicija u sektoru upravljanja vodama (koji učestvuje sa 54%[[16]](#endnote-16) troška aproksimacije ukupnog sektora okoliša). Cilj je fokusiran na puno finansiranje rada i postojećih i novih postrojenja za tretman urbanih otpadnih voda, uz osiguranje održivosti postrojenja kroz punu cijenu ove usluge.  Ovaj cilj u cijenu usluge uključuje i trošak okolišnog odlaganja/prerade mulja, kao finalnog produkta rada postrojenja za tretman urbanih otpadnih voda.  Specifični cilj 3: Unaprijediti institucionalne i operativne kapacitete snabdijevanja pitkom vodom, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda.  *Operativni cilj 3.1. Osigurati operativnu i finansijsku samoodrživost operatora usluga vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda.*  Ovaj cilj je usmjeren na otklanjanje ključnih problema u statusu i radu operatora. Pitanje cijena usluga u okviru uspostave održive i priuštive cijene vodne usluge sa uključenom amortizacijom i sa svim neophodnim parametrima, uključujući namjenu ostvarenih prihoda, bitan je segment postizanja cilja. Također, ovaj cilj je usmjeren i na motivisanje operatora da poduzimaju aktivnosti kojima doprinose smanjenju negativnih indikatora To znači da se samoodrživost operatora ne može bez ograničenja bazirati isključivo na cijeni i da je potrebno uspostaviti instrumente praćenja uspješnosti operatora: mjeriti procenat prihodovane vode, postotak mjerenja kod potrošača i omjera na vodozahvatima, prosječan broj dana naplate, postotak naplate, pokrivenost operativnih troškova i priuštivosti usluga. Pomenute intervencije u računovodstvena pravila su dio fokusa i ovog cilja. Ocjena rada operatora kroz poboljšanje indikatora uspješnosti, ostvarenje ovog cilja dovodi na veći nivo u projiciranom periodu od deset godina.  *Operativni cilj 3.2. Regulisati odnose između pružaoca usluga i osnivača, odnosno korisnika usluga, uključujući regulatorne i nadzorne funkcije u sistemu.*  Polazeći od pretpostavke da je sistem pružanja usluga vodosnabdijevanja, odvodnje i pročišćavanja urbanih otpadnih voda zasnovan na pravnim odnosima: operatora i korisnika usluga, odnosno operatera i osnivača, usmjerenje ovog cilja je stvaranje okvira i elemenata ugovorno-pravnog odnosa operatora i osnivača, odnosno operatora i korisnika usluga. Ostvarenje ovog cilja je moguće u relativno-kratkom periodu (npr. ugovor Grada Bihaća i JP Vodovod, te druge JLS u međuvremenu), odnosno u periodu do tri godine, ali se efekti ovog odnosa kroz povećanje ulaganja mogu očekivati tek kroz duži period.  *Operativni cilj 3.3. Osigurati kadrovsku osposobljenost i depolitizaciju.*  Ovaj cilj je usmjeren na problem kadrovske neadekvatne popunjenosti, prekobrojne popune (uglavnom u većim sredinama), gdje je izražen uticaj političkih aktera na određene segmente djelovanja operatora. Fokusiranost cilja je usmjerena na uspostavu produktivnosti operatora koja se zasniva na dugoročnom indikatoru broja zaposlenih (prema broju korisnika vodnih usluga, ili broju priključaka), te indikatora stručne spreme i osposobljenosti uposlenih.  Sa aspekta roka ostvarenja, zbog znatne politizacije sektora ovaj cilj je najteže postići bez adekvatnih poticaja, samo prirodnim odlivom radne snage.  Specifični cilj 4: Postupno unaprijediti normativno-pravni okvir usklađen sa strateškim i planskim opredjeljenjima u Federaciji BiH i zahtjevima Evropske unije u oblasti vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda.  *Operativni cilj 4.1. Unaprijediti zakonski okvir kroz usklađenost sa savremenim cjenovnim standardima i EU legislativom.*  Definisanje općeg cilja ove javne politike: uspostava resursno-okolišnog razvoja, unapređenje zakonskog okvira i adekvatnog finansiranja u oblasti vodnih usluga, dovodi na teren potrebu uspostave ustavnih nadležnosti zaštite okoliša, kao zajedničke nadležnosti FBiH i kantona, u odnosu na izričite nadležnosti kantona za politike javnih usluga i nadležnosti JLS u oblasti vodnih usluga. Shvatanje da je voda prirodno bogatstvo i opće dobro, ali i resurs koji ima svoju cijenu, dodatno pojačava zajedničku ustavnu nadležnost u ovom segmentu i daje argument na moguće odgovore. Fokusiranost ovog cilja je na otklanjanju nedovoljne normiranosti na različitim administrativnim nivoima stvaranjem normativnog okvira općeg karaktera, koji se dalje u sistemu nadležnosti delegira na nivo kantona i JLS. To podrazumijeva definisanje pojmova i načela zasnovanih na savremenim standardima i EU regulativi (dostupnost, trajnost, učinkovitost, svrsishodnost, održivost, javnost), i druga nomotehnička rješenja koja će pokrenuti postepeno dostizanje ciljeve iz ove oblasti.  *Operativni cilj 4.2. Osigurati provođenje zakonskog i podzakonskog okvira****.***  Osiguranje provođenja zakonskog okvira nužno je kroz uspostavljanje pravnih normi kojima se u sistemu zajedničkih nadležnosti određuju uloge i upućuje na zakonodavne i operativne aktivnosti na nivou kantona, odnosno postupka odlučivanja na nivou JLS. To podrazumijeva i definisanje rokova i obaveza za usklađivanje normi, te fokusiranost na uspostavljanje pravnih osnova za izradu podzakonskih akata, izradu i donošenje istih. Konačno pitanja nadzora i sankcionisanja protupravnog ponašanja organa JLS/kantona se pojavljuju kao završni instrument mehanizma provođenja, što nije lako postići zbog ograničenja u prekršajnom zakonodavstvu u FBiH i uspostavljenih nadležnosti JLS.  Ukupnim razmatranjem i definisanjem ciljeva uočavaju se elementi sistema vodnih usluga koji predstavljaju područja za djelovanje, a odnose se na pitanja:   * pojmova i načela, * određivanje karaktera, uslova za obavljanje vodnih usluga i planiranja, * operator usluge(JKP/JVP/KJKP), načina poslovanja i indikatora učinkovitosti, * odnosa između pružaoca usluge, osnivača i korisnika vodnih usluga, * infrastrukture, njenog održavanja i razvoja, * cijena i metodologije njihovog određivanja, * stručno-savjetodavne funkcije i nadzorni instrumenti, * oblika i načina konzumiranja zajedničke nadležnosti, * međusobnog odnosa zakona i podzakonskih akata, * rokova implementacije javne politike. | |
| **III - Definisanje alternativnih opcija** | |
| Ostvarenje navedenog cilja svoje polazište ima u naprijed konstatovanoj zajedničkoj ustavnoj nadležnosti FBiH i kantona, ali određivanje različitih opcija rješenja također proizlazi i iz izričite ustavne nadležnosti kantona za politiku javnih službi (prema izjašnjenju kantona tu spadaju i javni servisi vodovoda i kanalizacije), odnosno nadležnosti JLS u konačnici.  Kako u ovom postupku procjene uticaja propisa (prethodni RIA postupak, prije izrade Prednacrta zakona), a shodnodostavljenojprezentaciji Ureda Vlade Federacije za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU (Ured)treba da se utvrdi:   * Analiza potreba za donošenjem novog zakona, odnosno izmjena i dopuna postojećeg zakona na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje zakona ili za poduzimanje nenormativnih aktivnosti i mjera; * Treba li uopće donositi neki propis?; * Kakva rješenja taj propis treba sadržavati i koje su prepreke (npr. ustavna nadležnost ili sporan mehanizam povećanja tarifa zbog ograničenja iz čl. 10. Zakona o prekršajima)?; * Koordinacijski alat koji može objediniti različite interese (u ovom slučaju su suprotstavljeni interesi nadležnih organa JLS koji odlučuju o cijeni komunalne usluge i operatora vodovodnih sistema koji predlažu povećanje te cijene),   te s obzirom da:   * je zaštita voda od zagađenja u cijelosti riješena Zakonom o vodama za sve objekte i aktivnosti u prostoru (uključujući i ove komunalne djelatnost), te je na taj način federalna nadležnost zaštite vodnih resursa propisana; * su vodne usluge ustavno definisane kao komunalne usluge (javne službe) u nadležnosti kantona; * se novim Zakonom o vodnim uslugama planiraju uvesti određeni mehanizmi za regulirano povećanje cijene ovih usluga, radi postizanja njihove održivosti prema utvrđenoj metodologiji: * zbog ograničenja iz Zakona o prekršajima (inspekcijska) i Zakona o principima lokalne samouprave (nadležnost za usvajanje cijene) koja postoje u zakonodavstvu Federacije, efikasna provedba/primjena zakona o vodnim uslugama značajno manja u odnosu na zemlje EU, gdje je ovo pitanje sistematski riješeno sa nivoa države (Federacije BiH, u ovom slučaju),   to su za naprijed navedeni sukob-prijenos nadležnosti i sporna pitanja regulatornog određivanja vodnih tarifa moguće sljedeće opcije u segmentu ove javne politike:  Nenormativna opcija (**Opcija 1.**) je zadržavanje postojećeg stanja kroz ustavne nadležnosti kantona za ovaj sektor i usklađeno sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH), a odnosi se na dopunu zakonske legislative kantona i JLS, odnosno na provedbu slijedećih aktivnosti:   * aktivnosti na promjeni svijesti članova Općinskih/Gradskih vijeća JLS (koji odlučuju o cijeni usluga), i građana JLS o važnosti samoodrživosti pružanja usluga vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, te rizika koje donosi nepostojanje dovoljnih sredstava za redovno održavanje komunalne infrastrukture koja se koristi za pružanje ovih usluga (medijske kampanje i sl.). * poticanje primjene usvojene Metodologije radi dostizanja ciljeva iz prethodne tačke putem pojedinačnih projekata (UNDP-MEG) i inicijativa UPKP/SOG FBiH, kojima se daje i stručna i medijska podrška uspostavi reforme vodnih tarifa. * uslovljavanje alokacije kreditnih/grant sredstava za izgradnju kapitalne infrastrukture prethodnim unapređenjem i regulisanjem vodnih usluga (na nivou JLS), što je kao mehanizam (tzv. FOPIP) uključeno kroz tekuće projekte EBRD i KfW, te planirani kreditni projekt Svjetske banke. * preporuka kantonima i JLS za unapređenje normativno-pravnog okvira za ove komunalne djelatnosti sa ciljem povećanja kvaliteta usluga i povećanje finansiranja u oblasti vodnih usluga, te kroz ugradnju Metodologije u ugovore između JLS i operatora (primjeri: Bihać, Sanski Most, Cazin, Mostar, Široki Brijeg... ) ili kroz kantonalne zakone. * preporuka kantonima i JLS za usmjeravanje sredstava vodnih naknada u održive infrastrukturne projekte, primarno za one JLS/operatore koji pristupe primjeni usvojene Metodologije.   Normativna opcija (**Opcija 2.**) je usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH (tekuća procedura na Parlamentu Federacije) u svrhu propisivanja zakonskog osnova za donošenje Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u Federaciji BiH.  Ovim normativnim rješenjem se dodatno proširuje obim normativnog obuhvata Zakona o vodama u FBiH sa naglaskom i na uvođenje Metodologije i dodatnih mehanizama njene primjene u kantonima i JLS, usklađeno sa stvarnom (bez prijenosa) nadležnosti kantona i JLS-a za ovaj sektor. Pravne norme koje djelimično regulišu vodne usluge se na ovaj način dopunjuju i razrađuju u odnosu na okvir konzumiranja zajedničkih nadležnosti na nivou FBiH, ujedno cijeneći i nadležnosti koje korespondiraju sa predmetnom oblasti (komunalne djelatnosti, funkcije JLS). Normativna opcija regulisanje postavlja se na način stvaranja manjeg zakonskog okvira, istovremeno spuštajući implementaciju i dodatno normiranje na niže nivoe vlasti u Federaciji BiH.  Centralnu ulogu u sistemu vodnih usluga zauzima cijena usluge, što u određenom obimu mora biti predmetom pravne regulacije, kako cijene tako i metodologije utvrđivanja cijena, odnosno osnov za utvrđivanje metodologije u obliku upućujuće norme za donošenje podzakonskog akta (Uredbe), kao i uvođenje obaveze dostave podataka o indikatorima uspješnosti/učinkovitosti poslovanja javnih vodovodnih preduzeća (tkz. benchmarking).  U odnosu na ovu opciju značajno je napomenuti da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH u proceduri usvajanja od početka 2018. godine i sada je u Domu naroda Parlamenta Federacije.  U kontekstu potrebe normiranja predmetnih pitanja, u okviru ove opcije određuju se slijedeće pod-opcije:  2.a. Usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH, nastavak ranije započete procedure u okviru koje se djeluje formulisanim amandmanima koji sadrže naprijed navedene ciljeve. Ova opcija nije u koliziji sa izradom Zakona o vodnim uslugama i predstavlja prijelazno rješenje za hitno otpočinjanje zakonske reforme sektora vodnih usluga do donošenje „novog“ zakona o vodnim uslugama, obzirom da je ovo postupanje (trenutno u zastoju) u parlamentarnoj proceduri.  2.b. Izrada i usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH, pokretanjem procedure na osnovu izrade „novog teksta“ Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH (ponovno postupanje), što je dugoročna opcija.  2.c. Izmjena i dopuna Zakona o vodama po hitnom postupku, u svrhu donošenja Uredbe o metodologiji i uspostave obaveze dostave benchmarkinga JKP-a. Ova opcija stoji kao prijelazno rješenje za slučaj da se ne donese Zakon o vodnim uslugama, ili ako se u novom sazivu Parlamenta Federacije ne potvrdi opcija 2a.  Može se zaključiti da opcija 2. (sa podopcijama: a., b. i c.) ima elemente koji u značajnom obimu mogu odgovoriti na utvrđene ciljeve. Ujedno navedene podopcije predstavljaju prijelazna zakonska rješenja ili hitne opcije za pokretanje zakonske reforme ovog sektora, sve do uspostave konačnog reguliranja sektora vodnih usluga posebnim federalnim zakonom.   1. Normativna opcija(**Opcija 3.**) je izrada i usvajanje Zakona o vodnim uslugama u FBiH / Zakona o uslugama snabdijevanja vodom za piće, odvodnje i tretmana urbanih otpadnih voda u FBiH.   Pravni osnov za donošenje Zakona o vodnim uslugama u FBiH sadržan je u odredbama članova III. 2. c) i i) i 3. (1) i (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojima je u nadležnosti federalne vlasti i kantona okolišna politika i iskorištavanje prirodnih bogatstava, a prema potrebama nadležnosti iz člana III 2. mogu se ispunjavati zajednički ili zasebno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti. U ispunjavanju svojih nadležnosti koje se odnose na zakone i propise koji su obavezujući na cijeloj teritoriji FBiH, u skladu sa Ustavom FBiH i odlukama Parlamenta FBiH, federalna vlast djeluje poštujući nadležnosti kantona i specifičnu situaciju u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnost u provedbi i pri tome ima pravo stvarati politiku i donositi zakone u pogledu svake od ovih nadležnosti.  U određivanju pravnog osnova bitno se referisati na nadležnosti kantona u oblasti komunalnih djelatnosti i nadležnosti JLS utvrđenih Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH. Kantoni su usvojili zakone iz oblasti komunalnih djelatnosti, kojima su obuhvaćene sve komunalne djelatnosti uključujući i nedovoljno normativno regulisanje pitanja vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Pravni osnov za usvajanje kantonalnih zakona koji se odnose na komunalne djelatnosti, kantonalne skupštine su pronašle u nadležnosti kantona za regulisanje i osiguravanje javnih službi i komunalnim djelatnostima. Ključno pitanje jeste na koji način je u FBiH ustavno pozicionirana nadležnost u pogledu vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Reformski procesi u oblasti okoliša razmatraju segment vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda, iz tradicionalnog shvaćanja „komunalne djelatnosti“, kroz uticaj na oblast prirodnog bogatstva i okoliša. Obim pravne regulative kroz navedeni zakonski okvir je ograničen i ne reguliše ključne izazove u ovoj oblasti. Sa aspekta nadležnosti JLS, ključne su odredbe Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH iz čl. 8. i 56. kojima se propisuje da JLS samostalno odlučuju o pitanjima iz vlastitih nadležnosti, koje ne mogu biti ograničene ili uskraćene od federalnih ili kantonalnih vlasti, osim u slučajevima i u okvirima utvrđenim ustavom i zakonom. Ograničenja, ili u ovom slučaju detaljnija regulacija oblasti vodosnabdijevanja, prečišćavanja i odvodnje urbanih otpadnih voda, pretpostavljaju procedure kojima su u najvećoj mogućoj mjeri konsultuju JLS u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiče.  Ovako normativno rješenje omogućilo bi ostvarenje ciljeva na podlozi opisanih zajedničkih nadležnosti i procedura na nivou FBiH, ujedno određujući pravna rješenja koja uvažavaju i nadležnosti kantona i JLS. Ova opcija prati samo osnovne pojmove iz Zakona o vodama (vrste aktivnosti, objekti) i iste proširuje detaljnijim regulisanjem. Opcija bi ujedno bila odgovor na nedovoljno propisanu regulativu kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima.  Uvidom u kantonalne zakone o komunalnim djelatnostima, na identičan način se reguliše da u komunalne djelatnosti spada i „snabdijevanje/opskrba pitkom vodom“, a da se obavljanje komunalnih djelatnosti povjerava JLS propisujući okvirne uslove za pružanje usluga (registracija djelatnosti, posjedovanje opreme i kadrova i dr.), pri čemu nema detaljnog normiranja uslova. Ako se izvrši uvid u sadržaj normi Zakona o vodama FBiH (koje tretiraju vodosnabdijevanje, odvodnju i prečišćavanje otpadnih voda samo kao jednu od mnogih aktivnosti u prostoru) i kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima, jasno se uočava pravna praznina, odnosno činjenica da ne postoji pravna regulativa koja rješava naprijed navedene probleme, odnosno predstavlja odgovor na definisane ciljeve.  Sadržaj potrebnih pravnih intervencija i sadržaja normi u okviru ove opcije podrazumijeva definisanje pojmova i načela vodnih usluga, kao i normiranje karaktera i uslova za obavljanje istih. Normativnim intervencijama potrebno je pitanje vodnih usluga staviti u oblast sistematskog i planskog upravljanja i razvoja. Obzirom da centralnu tehničku poziciju u sistemu pružanja usluga imaju operatori, normativno je potrebno regulisati i pitanja pružaoca usluge, načina poslovanja, praćenja učinkovitosti, kao i odnosa sa osnivačem i korisnicima usluga. U odnosu na značaj infrastrukture za pružanje usluga, potrebno je normirati elemente infrastrukture i pravila održavanja i razvoja, a što je već u značajnom obimu dato preporučenom Metodologijom.  Centralnu ulogu u sistemu vodnih usluga zauzima cijena usluge, što bi u određenom obimu trebalo biti predmetom pravne regulacije, kako cijene tako i metodologije utvrđivanja cijena, odnosno osnova za utvrđivanje metodologije u obliku upućujuće norme za donošenje podzakonskog akta (Uredbe). Odsustvo regulatornih i nadzornih funkcija u sistemu vodnih usluga nameće potrebu pravnog obuhvata i ovih pitanja u smislu normativnog regulisanja i pozicioniranja ovih funkcija.  Konačno, pravnom regulativom bilo bi potrebno regulisati dodatna pitanja kaznene politike, što je za sada teško provodivo zbog ograničenja iz člana 10. Zakona o prekršajima FBiH, što je prepreka za cjelovitu primjenu ovog zakona kroz efikasnu uspostavu održive cijene vodne usluge sukladno utvrđenoj metodologiji.  Kroz sistem zajedničkih nadležnosti ovom normativnom opcijom je potrebno normirati oblike i načine ostvarenja zajedničke nadležnosti, odnosa zakona (usklađivanje kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima na jedinstven način, usklađeno sa direktivama EU) i podzakonskih akata, te rokova za implementaciju i usklađivanje.  Koncept zakona treba da sadrži okvire regulacije po pojedinim segmentima, uvažavajući nadležnosti za implementaciju i specifičnosti kod daljeg regulisanja. Ujedno ova opcija je najbliža praksi zemalja u okruženju i predstavlja alat za usklađivanja pravne regulative sa standardima i širom regulativom ovih usluga.  Zbog istaknute problematike ustavne nadležnosti za Sektor vodnih usluga u FBiH, koordinator Interresorne radne grupe (IRG) uputio je putem FMPVŠ dva detaljno obrazložena zahtjeva Uredu Vlade Federacije za zakonodavstvo vezano za ustavnu nadležnost i potrebno postupanje za (novi) federalni Zakon o vodnim uslugama, a sve sukladno javnoj radionici i prezentaciji o svrsi procjene uticaja propisa (RIA) provedenoj od strane Ureda (ova prezentacija dostavljena i članovima IRG) koja je prethodila ovom postupanju.  Kako se federalni Ured za zakonodavstvo na dva upita FMPVŠ izjasnio nenadležnim u ovoj (prethodna RIA) fazi, to je koordinator putem nominiranih članova IRG zatražio dodatne konsultacije sa uredima za zakonodavstvo iz 4 kantona, kao i od Komisije za ustavna i zakonodavna pitanja ispred SOG FBiH, kao nadležnim subjektima za ovu problematiku.  U ovom postupanju dostavljeni su sljedeći odgovori:  Ured Vlade Federacije za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU se u dva navrata zvanično očitovao po zahtjevima FMPVŠ (Uredu je također dostavljena i Presuda Ustavnog suda Federacije BiH broj: U-12/04 od 26.10.2004. godine - za zakon o građenju) na način da:  *„Ured ne može postupiti po traženom, a svoje stručno mišljenje (u skladu sa Uredbom o procjeni uticaja propisa) može dostaviti tek po zaprimljenom Prednacrtu zakona koji će sadržavati i ustavni temelj za donošenje istog“. Također Ured nije odgovorio ni na dodatni upit FMPVŠ: „koja to institucija/organi na federalnom/kantonalnom nivou u ovom slučaju prethodne Procjene uticaja propisa (RIA) trebaju utvrditi nadležnost za zakon ili je to zadatak ove IRG, kako bi se izvršila adekvatna prioritizacija zakonskih rješenja za uspostavu održivih cijena vodnih usluga na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka?“,*  što onda dovodi u pitanje i samu svrhu provođenja ove „prethodne“ procjene uticaja propisa sukladno zahtjevima iz prezentacije Ureda za zakonodavstvo.  Ispred Ministarstva Zapadno-hercegovačke županije nadležnog za okoliš putem člana IRG dostavljen je sljedeći odgovor:  *„Člankom 4./III Ustava FBiH propisano je da županije imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, te županije, pored ostalog, osobito imaju nadležnosti oko utvrđivanja politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi**i donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje.*  *Člankom 15/III. Ustava Županije Zapadnohercegovačke (“Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke”, broj 1/96) propisano je da županijama pripadaju sve ovlasti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti, a osobito ovlasti za stvaranje politike u svezi s reguliranjem i osiguravanjem javnih službi i donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje. Dakle, komunalno gospodarstvo je oblast čije je reguliranje, u skladu s ustavnim odredbama, u isključivoj nadležnosti županija, a ujedno i oblast iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave.*  *Vodoopskrba je temeljem**Zakona o komunalnom gospodarstvu**(“Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke” broj: 14/00, 7/03, 8/12 i 9/13-pročišćeni tekst) sastavni dio komunalnih djelatnosti, a sukladno Zakonu o lokalnoj samoupravi su jedinice lokalne samouprave u okviru samoupravnog djelokruga posebno nadležne pored ostalog i za:*   * *utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih temeljem njihovog korištenja;* * *upravljanje, financiranje i unaprjeđenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture;* * *vodoopskrbu, odvođenje i preradu otpadnih voda.*   *Smatramo ukoliko bi se stupilo u proceduru izrade bilo kojeg zakona na razini FBiH kojim bi se regulirala predmetna oblast vodnih usluga, obvezno zatražiti, sukladno Ustavu Županije Zapadnohercegovačke i Federacije BiH očitovanje tijela skupština županija radi utvrđivanja nadležnosti te s obzirom na Ustavom propisane nadležnosti o mogućnosti donošenja takvog zakona na razini Federacije BiH.“*  Ispred Ureda za zakonodavstvo Zeničko-dobojskog kantona dostavljen je putem člana IRG sljedeći (putem emaila, neoficijelan) odgovor, koji veoma detaljno pojašnjava nadležnosti i upućuje na postupanje u ovom slučaju, te se može smatrati veoma kvalitetnim izjašnjenjem koje je zaprimljeno u okviru ovog RIA postupka:  „*U vezi prednacrta Zakona o vodnim uslugama Federacije BiH traži se mišljenje čija je ustavna nadležnost za oblast vodnih usluga (usluga vodovoda i kanalizacije), odnosno koje eventualno postupanje je potrebno prethodno provesti da bi se pristupilo izradi federalnog Zakona o vodnim uslugama?*  *Članom III. 2. h) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH", broj: 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 60/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 72/05, 71/05 i 88/08) propisano je da su pored ostalih nadležnosti, Federacija i kantoni nadležni za korištenje prirodnih bogatstava. Ova nadležnost se prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, može ostvariti zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, kako je to propisano u članu III. 3. (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Članom III. 3. (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da u ispunjavanju svojih ovlasti, kada je riječ o zakonima i propisima koji su obavezujući na cijelom području Federacije, u skladu sa ovim Ustavom i odlukama Parlamenta Federacije, federalna vlast djeluje poštujući ovlasti kantona, specifičnu situaciju u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnosti u primjeni.*  *Članom 19. stav 1. tačka i) i članom 20. Ustava Zeničko-dobojskog kantona (“Službene novine Federacije BiH”, broj: 7/96 i “Službene novine Zeničko-dobojskog kantona”, broj: 1/96, 10/2000, 8/04, 10/04 - ispr. i 10/04), propisano je da su, u skladu sa Ustavom Federacije BiH, Federacija i Kanton nadležni za korištenje prirodnih bogatstava, te da nadležnosti iz člana 19. ovog Ustava mogu biti ostvarivane zajednički ili odvojeno, ili od strane Kantona uz koordinaciju sa federalnom vlašću, u skladu sa odredbama Ustava Federacije ili Zakonom.*  *Članom 21. Ustava Zeničko-dobojskog kantona propisano je da Kanton može, u skladu sa Ustavom Federacije i zakonom delegirati i prenijeti na federalnu vlast i općine svoje određene nadležnosti.*  *Isto tako, u skladu sa članom III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kantonima pripadaju sve ovlasti koje nisu izričito dodijeljene Federaciji. Posebno su nadležni za utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi (komunalne djelatnosti se obavljaju kao javne službe).*  *Članom V. 2. (1) Ustava Federacije svaki kanton može prenijeti svoje ovlaštenje na općinu i grad na svojoj teritoriji ili na federalnu vlast.*  *Članom 18. stav 1. tačka f) Ustava Zeničko-dobojskog kantona propisano je da  je Kanton nadležan, ako ovim Ustavom nije drugačije određeno, za utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi.*  *Ukoliko se federalna vlast odluči da pitanje prirodnog bogatstva uredi na cijeloj teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i da ovu nadležnost ostvaruje zajedno sa kantonima, onda ista ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču korištenja prirodnog bogatstva na način da se od svih kantona zatraži izjašnjenje o načinu korištenja zajedničke nadležnosti. O korištenju prirodnog bogatstva kantoni i federalna vlast dogovaraju se na trajnoj osnovi. Svi kantoni moraju donijeti svoje odluke  kojim bi izrazili svoje opredjeljenje o zajedničkom korištenju nadležnosti na način da se donese Zakon o vodnim uslugama na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (slično ovome smo nedavno imali opredjeljenje Skupštine Kantona za ostvarivanje zajedničke nadležnosti u pogledu reforme javne uprave i donošenje Zakona o državnoj službi na cijeloj teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine).*  *Ne može se zanemariti ni odredba člana 8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 49/06 i 51/09), a koji se odnosi na vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave kao što su utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima jedinice lokalne samouprave i raspodjele sredstava ostvarenih na osnovu njihovog korištenja i upravljanje, finansiranje i unapređenje djelatnosti i objekata lokalne komunalne infrastrukture (vodosnabdijevanje, odvođenje i prerada otpadnih voda), te član 34. istog Zakona koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave da Jedinice lokalne samouprave imaju pravo na odgovarajuće sopstvene finansijske izvore kojima lokalni organi mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom, te s tim u vezi* *i član 9. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koji propisuje da će Lokalni organi vlasti, u skladu s ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlasti, te da će Lokalni organi vlasti, na odgovarajući način, biti konsultovani u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodijeljeni preraspodijeljeni izvori finansiranja. Također, napominje da je potrebno imati u vidu i odredbe člana 56. Zakona o principima lokalne samouprave, odnosno člana 4. stav 6. Evropske povelje, koje se odnose na konsultovanje jedinica lokalne samouprave u postupcima donošenja propisa koji ih se direktno tiču.*  *Prednacrtom Zakona predviđa propisati metodologija i mehanizmi uspostave i postupnog povećanja održive cijene vodno-komunalnih usluga kojim se jasno ukazuje kako će se cijena formira te u koje svrhe će se prihod od vodnih usluga utrošiti to se na taj način direktno zadire u nadležnost jedinice lokalne samouprave koja ima nadležnost da slobodno raspolaže svojim izvorima prihoda od preduzeća koje je osnovala.*  *Da bi se osiguralo korištenje prirodnih resursa u funkciji dugoročnog održivog razvoja neophodno je pronaći zajednički minimum koji bi odgovarao svim akterima na području Federacije Bosne i Hercegovine, a da bi se donio predmetni Zakon potrebno je da jedinice lokalne samouprave i kantoni daju svoje ovlaštenje Federaciji da se donese navedeni Zakon. U suprotnom donošenje predmetnog Zakona bez saglasnosti ostalih učesnika predstavlja povredu ustavne nadležnosti kantona odnosno jedinica lokalne samouprave.“*  Ispred Ureda za zakonodavstvo Unsko-sanskog kantona dostavljen je putem člana IRG sljedeći (putem emaila, neoficijelan) odgovor:  *„Vodne usluge koje podrazumijevaju korištenje prirodnih resursa spadaju u zajedničku nadležnost Federacije ikantona.*  *Sektor vodnih usluga-usluga vodovoda i kanalizacije je u najvećoj mjeri reguliran kantonalnim Zakonom o vodama ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 41/11) i Zakonom o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 4/11,11/11, 6/12 i 13/12).*  *Ovaj sektor prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 8/ll) je izričito dodijeljen jedinici lokalne samouprave (u daljem - tekstu: JLS) kao njena isključiva nadležnost. Realizaciju vodnih usluga vrše javna preduzeća čiji osnivači su JLS.*  *Ovaj sektor predstavlja samo jedan segment komunalnih usluga koje su uglavnom u nadležnosti JLS kao najbližoj neposrednim korisnicima komunalnih usluga.*  *Prema članu 7. Zakonu o stvarnim pravima F BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj: 66/13 i 100/13), vode su opće dobra ina njima se ne mogu stjecati stvarna prava. Prilikom kreiranja pravnog okvira za vodne usluge potrebno je za nosioce tih usluga definirati pravni osnov za korištenje i distribuciju ovog resursa (koncesija iii neki drugi pravni okvir).*  *Zakon o vodnim uslugama... Ovdje treba računati i sa izmjenama kantonalnih propisa kojima se ... ureduju komunalne djelatnosti, imajući u vidu definisanje vodnih usluga - snabdijevanje vodom i kanalizaciju i prečišćavanje otpadnih voda, koje su i komunalne usluge, kako bi kantonalni zakon o vodama i kantonalni zakon o komunalnim djelatnostima u navedenom segmentu bili kompatibilni.*  *Evidentne su različite prakse ali i pravni okvir, imajući u vidu da se ova oblast ureduje kantonalnim propisima, ali su razlike očigledne zapravo na lokalnom nivou.*  *U cilju ujednačavanja prakse i pravnog okvira,.... ako je namjera da se ide u pravcu ... za obračun tarifa za vodne usluge na nivou Federacije BIH i parametara za utvrđivanje najnižih cijena vodnih usluga na nivou kantona, pri čemu bi konačnu cijenu vodne usluge za svoj vodovodni i kanalizacioni sistem donosila jedinica lokalne samouprave.“*  Napomena: Članovi IRG ispred SOG FBiH i Ministarstva nadležnog za okoliš i komunalnu infrastrukturu Kantona Sarajevo, nisu dostavili odgovore na upit.  Normativna opcija (**Opcija 4.)** je usvajanje ranije okončanog prijedloga Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u Federaciji BiH, na osnovu Zakona o Vladi Federacije.  Ovo normativno rješenje je bilo pripremljeno u skladu sa zaključkom Vlade Federacije V. broj: 1305/2020 donesenim na 237. sjednici održanoj 24.09.2020. godine. Ovim zaključkom Vlada FBiH je zadužila FMPVŠ da izradi Uredbu o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u FBiH na osnovu člana 19. stav (1) Zakona o Vladi FBiH. Međutim, kako Zakon o Vladi FBiH u prvom momentu nije široko prihvaćen od strane svih aktera ovog procesa kao adekvatan osnov za usvajanje, te činjenice da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama duži period nije razmatran od strane Parlamenta FBiH (a u kojem je sadržan i pravni osnov za ovu Uredbu), provedena je dodatna procedura i konsultacije sa zainteresovanim akterima u ovom procesu. Poslije dobijanja svih potrebnih mišljenja od institucija, organa kantona i organa FBiH, pripremljen je prijedlog Uredbe za Vladu Federacije u junu 2021. godine, ali isti do danas nije upućen na razmatranje.  Ova opcija i dalje stoji kao hitna/rezervna, za slučaj neusvajanja opcija 3. i 2., ili njihovog enormnog kašnjenja. U međuvremenu je umjesto Uredbe, Vlada Federacije donijela Odluku o metodologiji utvrđivanja cijene vodnih usluga („Službene novine Federacije BiH“, broj 16/22), kao preporučeni akt za primjenu u kantonima i JLS. | |
| **IV - Analiza uticaja opcija** | |
| Sve predložene opcije u svom krajnjem ishodištu su usmjerene na unapređenje stanja u sektoru vodnih usluga. Kvantitativno je moguće u značajnom obimu iskazati početno stanje, ali ukupnost polaznog stanja i mjerljivost svih koristi i troškova dovodi do problema dostupnosti svih parametara nužnih za kvantitativne izraze.  To iziskuje ex-post evaluaciju, odnosno naknadnu procjenu utjecaja propisa u odnosu na mjerljivi period primjene propisa. Dakle punu kvantitativnu ocjenu uticaja propisa moguće je odrediti protekom određenog vremena primjene propisa/ predložene opcije, uz olakšavajuću činjenicu postojanja već razvijenih indikatora za praćenje efekta propisa.  U kvalitativnom smislu razmatranje elemenata analize uticaja dovodi do utvrđivanja određenih zaključaka.   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | Opcija | Koristi | Troškovi | Rizici | | Opcija 1.  Nenormativne aktivnosti | - zbog odsustva zakonske obaveze (sada preporuka) za primjenu Metodologije utvrđivanja najniže cijena vodnih usluga, korist je ograničenog karaktera.  - uslovljenost podrške razvojnim projektima u oblasti vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda doprinosi povećanju svijesti i razvoju sistema.  - povećanje svijesti o značaju vodnih usluga na nivou pružaoca usluga i nosioca političkih funkcija odlučivanja, kroz MEG projekt.  - povećanje obima regulative vodnih usluga kroz kantonalne propise i/ili kroz ugovore između JLS i operatora što uključuje obavezu primjene većeg dijela metodologije (Bihać, Cazin, Mostar i dr.). | - na nivou troškova opcija podrazumijeva sredstva potrebna za unapređenje regulative i provođenje kampanja za podizanje svijesti o značaju i vodnih usluga, na procijenjenom nivou od 100.000 KM.  - provođenje opcije u JLS traži značajna finansijska sredstva za provedbu takvih projekata, koji bi morali uključiti i mjere za jačanje kapaciteta JKP (100.000 – 200.000 KM po JKP, ovisno o intenzitetu mjera za jačanje), što sada u BiH selektivno provodi MEG II. projekt. | - rizik implementacije se zasniva na nepostojanju obavezne (zakonske) primjene Metodologije.  - izražen uticaj politike kod utvrđivanja cijena (za sve opcije) može usporiti ili odgoditi aktivnu implementaciju ove opcije.  - rizik nedovoljne harmonizacije zakonsk. rješenja, uključujući i duži vremenski period za usvajanje/primjenu propisa u kantonima i JLS | | Opcija 2. - podopcije:  (2.a; 2.b; 2c)  Normativna aktivnost usvajanja izmjena i dopuna Zakona o vodama i usvajanje Uredbe o utvrđivanju metodologije najniže cijene vodnih usluga | - usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama FBiH značajno bi se povećao obim normativ. regulisanja iz oblasti vodnih usluga, jer isto uključuje pravni osnova za donošenje Uredbe o metodologiji utvrđivanja naj- niže cijene vodnih usluga čiji je prijedlog okončan u 2022.  - na zakonskim osnovama uspostavila obaveza JKP za kontinuiranu i obaveznu dostavu podataka o indikatorima uspješnosti rada (benchmarking).  - pozitivni uticaji na poboljšanje indikatora učinka / uspješnosti JKP-a i financiranja infrastrukture, što doprinosi ostvarenju općeg cilja ove javne politike  - propis bi povećao interes investitora i donatora za ulaganje putem granta ili kreditnih sredstava u sistem vodnih usluga. | - samo troškovi redovnog rada FMPVŠ za zakon u postupku na Parlamentu, dok je prijedlog Uredbe o metodologiji cijene vodnih usluga već pripremljen (završene su sve zakonske procedure). | - trenutno izražena enormna sporost rada Parlamenta Federacije (sada na Domu naroda) u razmatranju ovog zakona (već 5. godina),  - moguće je povlačenje izmjena zakona iz parlament. procedure uspostavom nove vlasti u 2023. godini, | | Opcija 3.  Normativna aktivnost: Zakon o vodnim uslugama / Zakon o vodoopskrbi, odvodnji i tretmanu urbanih otpadnih voda) | - Zakon o vodnim uslugama FBiH trebalo bi da cjelovito reguliše predmetnu oblast.  - zakonski regulisan sistem vodnih usluga vodi ka usaglašavanju sa međunarodnim trendovima i praksi iz ove oblasti.  - zakon veoma povećava interes investitora i donatora za ulaganje putem granta i putem kreditnih sredstava u kapitalne infrastrukturne projekte iz oblasti okoliša  - usvojen zakon značajno doprinosi održivosti sistema, izgradnji novih postrojenja za tretman urbanih otpadnih voda i napretku u dostizanju strateških ciljeva FBiH u oblasti zaštite okoliša/voda | - troškovi uključuju direktne troškove izrade zakona i provođenje svih procedure do usvajanja, u iznosu od oko 200.000 KM. Troškovi također uključuju administ. troškove organa nadležnih za regulaciju vodnih usluga na nivou kantona. | - prepreka provođenju je uobičajena sporost u razmatranju novog zakona od strane Parlamenta Federacije.  -složenost usvajanja zakona zbog sukoba zajedničkih i izričitih nadležnosti Federacije BiH i kantona, odnosno prijenosa nadležnosti i event. žalbi u postupku  - implementacija novog zakona kroz zakonska rješenja u kantonima i provedbene akte JLS.  - regulirana uspostava održive cijene vodnih usluga sa nivoa FBiH, iz razloga ograničenja u zakonu o prekršajima i zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. | | Opcija 4.  Normativna aktivnost:  Usvajanje Uredbe o utvrđivanju najniže osnovne cijene vodnih usluga u Federaciji BiH | - usvajanjem Uredbe o metodologiji cijena vodnih usluga po osnovu Zakona o Vladi Federacije (ODMAH može ići na dostavu Vladi FBiH) stvaraju se pretpostavke za formalno trenutno zakonsko pokretanje reformi vodnih usluga.  - opcija predstavlja rezervnu opciju za slučaj da se ne realiziraju opcije 2. i 3. u „razumnom“ periodu. | - troškovi prezentacije i dalje primjene Uredbe o metodologiji cijene vodnih usluga uključeni kroz MEG II projekt (kroz Program reforme) | - neusvajanje prijedloga Uredbe o metodologiji po osnovu Zakona o Vladi Federacije BiH.  - eventualna žalba na pravni osnov Uredbe o metodologiji Ustavnom sudu FBiH. |   Za svaku od predloženih opcija u ovom se poglavlju procjenjuje kakav utjecaj ima na oblasti propisane Uredbom o procjeni utjecaja, u obimu koji dozvoljava mjerljivost u periodu izvan primjene nenormativnog ili normativnog rješenja.  **Opcija 1**. Nenormativna (federalna) opcija   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | Područje uticaja | Vrsta | Opis uticaja | Ocjena učinka | | Fiskalni uticaj | Pozitivan | Aktiviranjem projekata iz vanbudžetskih sredstava rasterećuje se budžet | Značajan | | Negativan | Implementacija djela aktivnosti ne iziskuje dodatna sredstva iz Budžeta FBiH, jer su eventualne izmjene propisa u nadležnosti kantona i JLS | Vjerovatno mali | | Finansijski uticaj | Pozitivan | Provedba Metodologije kao preporuke i eventualno dodatnih zakonskih rješenja može da utiče na povećanje prihoda operatora i sredstava za održavanje, te razvoj sektora vodnih usluga | Značajan | | Negativan | Zavisi od primjene metodologije od strane operatora i JLS, kroz povećanje cijene usluga | Vjerovatno mali | | Uticaj na MSP | Pozitivan | Tendencija planiranja cijena u oblasti vodnih usluga vodi prema uspostavi jednakih cijena usluga za pravna i fizička lica | Značajan | | Negativan | Stvaranje osnova za povećanje cijena usluga kratkoročno ne može negativno uticati na MSP u vidu povećanja izdvajanja po ovom osnovu | Vjerovatno mali | | Uticaj na zdravstveni i socijalni status | Pozitivan | Povećanje ulaganja za razvoj sistema utiče na kvalitet vodoopskrbe i stanje otpadnih voda | Vjerovatno mali | | Negativan | Povećanje cijena usluga za kategoriju lica u lošijem imovinskom stanju može predstavljati dodatno opterećenje, ukoliko se istovremeno ne uspostavi sistem subvencioniranja | Značajan | | Okolišni uticaj | Pozitivan | Povećanje cijena i obima sredstava u sistemu vodnih usluga omogućava veće predispozicije pozitivnog učinka na okoliš | Značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja | Vjerovatno mali | | Uticaj na ljudska prava | Pozitivan | Implementacije mjera omogućava ispunjavanje standarda ostvarivanja ljudskih prava vezanih za resurse obuhvaćene ovom javnom politikom | Značajan | | Negativan | Može imati uticaj na povećanje pristupa javnim uslugama, posebno za otpadne vode | Značajan |   **Opcija 2.** (2.a., 2.b. i 2.c.) Normativna opcija – usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama i po tom osnovu usvajanje Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže cijene vodnih usluga u Federaciji BiH   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | Područje uticaja | Vrsta | Opis uticaja | Ocjena učinka | | Fiskalni uticaj | Pozitivan | Činjenica dostupnosti grantovskih i kreditnih sredstava za ulaganje u razvoj vodnih usluga i uslovljenost reformskim aktivnostima direktno utiče na rasterećenje budžetskog okvira | Vrlo značajan | | Negativan | Usvajanja izmjena i dopuna Zakona o vodama i Uredbe o metodologiji cijene ne iziskuje dodatna sredstva iz Budžeta FBiH. Može imati manji uticaj na kantone zbog regulatorne uloge potvrđivanja prijedloga tarifa | Vjerovatno mali | | Finansijski uticaj | Pozitivan | Usvajanja i provedba zakonskih odredbi utiče na održivost operatora, povećanje sredstava za održavanje i prihoda za unapređenje infrastrukture vodnih usluga. | Vrlo značajan | | Negativan | Postupno povećanje cijene u skladu sa utvrđenom metodologijom u planskom periodu | Značajan | | Uticaj na MSP | Pozitivan | Uspostavom načela jednakosti u zakonski okvir dovodi se cijena usluga za pravna lica u istu ravan kao i fizička lica. Implementacija ovih zakonskih odredbi stvara povoljnije okruženje za poslovanje preduzeća. | Vrlo značajan | | Negativan | Stvaranje osnova za povećanje cijena usluga kratkoročno ne može negativno uticati na MSP u vidu povećanja izdvajanja po ovom osnovu | Vjerovatno mali | | Uticaj na zdravstveni i socijalni status | Pozitivan | Povećanje ulaganja za razvoj sistema utiče na stanje i kvalitet vode za piće. Normativna regulacija pojedinih segmenata sistema uz povećanje osnova za ulaganje sveukupno povećava uticaj na zdravlje | Vrlo značajan | | Negativan | Povećanje cijena usluga za kategoriju fizičkih lica pretpostavlja gornju granicu izdvajanja porodičnog domaćinstva za ove usluge. Za lica u lošijem imovinskom stanju normiran je osnov za subvencioniranje | Vjerovatno mali | | Okolišni uticaj | Pozitivan | Povećanje obima sredstava i regulative u sistemu vodnih usluga omogućava veće predispozicije pozitivnog učinka na okoliš | Vrlo značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja, što zavisi od osiguranja grant podrške za projekte | Vjerovatno mali | | Uticaj na ljudska prava | Pozitivan | Obuhvat normiranja i razvoja regulative omogućava ispunjavanje standarda ostvarivanja ljudskih prava vezanih za resurse obuhvaćene ovom javnom politikom | Vrlo značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja, uslovljeno mogućnostima pristupa javnim uslugama | Vjerovatno mali |   **Opcija 3.** Normativna opcija (Zakon o vodnim uslugama Federacije BiH)   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | Područje uticaja | Vrsta | Opis uticaja | Ocjena učinka | | Fiskalni uticaj | Pozitivan | Činjenica dostupnosti grantovskih i kreditnih sredstava za ulaganje u razvoj vodnih usluga i uslovljenost reformskim aktivnostima utiču direktno na rasterećenje budžetskog okvira | Vrlo značajan | | Negativan | Izrada i usvajanja zakona iziskuje dodatna sredstva iz Budžeta FBiH. Na nivou implementacije propis može uticati na manje opterećenje budžeta kantona kroz regulatornu funkciju (stručno tijelo, komisija) | Vjerovatno mali | | Finansijski uticaj | Pozitivan | Usvajanja i primjena zakonskih odredbi utiče na povećanje prihoda, održivost operatora i unapređenje sektora vodnih usluga. Normiranje oblasti planskog investiranja dodatno naglašava ovaj segment | Vrlo značajan | | Negativan | Postupno povećanje cijena usluga u skladu sa utvrđenom metodologijom u planskom periodu | Značajan | | Uticaj na MSP | Pozitivan | Uspostavom načela jednakosti u zakonski okvir dovodi se cijena usluga za pravna lica u istu ravan kao i fizička lica. Implementacija ovih zakonskih odredbi stvara povoljnije okruženje za poslovanje. | Vrlo značajan | | Negativan | Stvaranje osnova za povećanje cijena usluga kratkoročno ne može negativno uticati na MSP | Vjerovatno mali | | Uticaj na zdravstveni i socijalni status | Pozitivan | Obuhvatna normativna regulacija i ulaganje u razvoj pozitivno utiče na ukupan sektor vodnih usluga, uključujući kvalitet vode za piće i status otpadnih voda kao preduslova zdravlja. | Vrlo značajan | | Negativan | Povećanje cijena usluga za kategoriju fizičkih lica pretpostavlja gornju granicu izdvajanja porodičnog domaćinstva za ove usluge do nivoa priuštivosti. Za lica u lošijem imovinskom stanju, normira se osnov za subvencioniranje. | Vjerovatno mali | | Okolišni uticaj | Pozitivan | Povećanje obima sredstava i regulative u sektoru vodnih usluga omogućava veće predispozicije pozitivnog učinka na okoliš i ostvarenje ukupnih okolišnih ciljeva | Vrlo značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja, što zavisi od osiguranja grant podrške za projekte | Vjerovatno mali | | Uticaj na ljudska prava | Pozitivan | Obuhvat normiranja i razvoja regulative omogućava ispunjavanje standarda ljudskih prava vezanih za resurse obuhvaćene ovom javnom politikom | Vrlo značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja, uslovljeno mogućnostima pristupa javnim uslugama | Vjerovatno mali |   **Opcija 4.** Normativna opcija-usvajanje Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže cijene vodnih usluga po osnovu Zakona o Vladi Federacije BiH (hitno ili rezervno postupanje)   |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | Područje uticaja | Vrsta | Opis uticaja | Ocjena učinka | | Fiskalni uticaj | Pozitivan | Činjenica dostupnosti grantovskih i kreditnih sredstava za ulaganje i razvoj vodnih usluga i uslovljenost reformskim aktivnostima utiču direktno na rasterećenje budžetskog okvira | Vrlo značajan | | Negativan | Usvajanja Uredbe i njena provedba ne iziskuje dodatna sredstva iz Budžeta FBiH, ali može imati manji uticaj na kantone zbog regulatorne uloge potvrđivanja prijedloga tarifa | Vjerovatno mali | | Finansijski uticaj | Pozitivan | Usvajanje i implementacija zakonskih odredbi utiče na povećanje prihoda operatora i sredstava za održavanje i unapređenje infrastrukture vodnih usluga. | Vrlo značajan | | Negativan | Postupno povećanje cijena usluga u skladu sa utvrđenom metodologijom u planskom periodu | Značajan | | Uticaj na MSP | Pozitivan | Uspostavom načela jednakosti u zakonski okvir dovodi se cijena vodnih usluga za pravna lica u istu ravan kao i za fizička lica. | Vrlo značajan | | Negativan | Stvaranje osnova za povećanje cijena usluga kratkoročno ne može negativno uticati na MSP u vidu povećanja izdvajanja po ovom osnovu | Vjerovatno mali | | Uticaj na zdravstveni i socijalni status | Pozitivan | Povećanje ulaganja u razvoj sistema utiče na kvalitet vode za piće i stanje otpadnih voda. Normativna regulacija značajnog broja segmenata ovog sektora ukupno povećava uticaj na zdravlje stanovništva | Vrlo značajan | | Negativan | Povećanje cijena usluga za kategoriju fizičkih lica pretpostavlja gornju granicu izdvajanja porodičnog domaćinstva za ove usluge do nivoa priuštivosti. Za lica u lošijem imovinskom stanju normiran je osnov za subvencioniranje. | Vjerovatno mali | | Okolišni uticaj | Pozitivan | Povećanje obima sredstava i regulative u sektoru vodnih usluga omogućava veću predispoziciju pozitivnog učinka na okoliš | Vrlo značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja, što zavisi od osiguranja grant podrške za projekte | Vjerovatno mali | | Uticaj na ljudska prava | Pozitivan | Obuhvat normiranja i razvoja regulative omogućava ispunjavanje standarda ljudskih prava vezanih za resurse obuhvaćene ovom javnom politikom | Vrlo značajan | | Negativan | Nema uočenih negativnih uticaja, uslovljeno mogućnostima pristupa javnim uslugama | Vjerovatno mali |   Kvalitativnim razmatranjem omjera koristi i troškova i međusobnim upoređivanjem sa uticajima koje predložene opcije omogućavaju, možemo jasno uočiti naglašenu korist u odnosu na zanemarive troškove. Značaj ciljeva i ocjena utjecaja na bitne segmente društva ovu javnu politiku stavlja na visok nivo i potrebe, i opravdanosti hitnog djelovanja u ovoj oblasti kroz predložene opcije. | |
| **V - Poređenje alternativnih opcija** | |
| |  |  |  |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | Opcija | | Fiskalni uticaj | Finansijski uticaj | Uticaj na MSP | Uticaj na zdravstveni i socijalni status | Okolišni uticaj | Uticaj na ljudska prava | Obuhvat koristi | | 1. | P | Značajan | Značajan | Značajan | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Značajan | Proširen | | N | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Značajan | Značajan | | 2. | P | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Dodatno proširen | | **N** | Vjerovatno mali | **Značajan** | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | | 3. | P | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Najobuhvatniji | | **N** | Vjerovatno mali | **Značajan** | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | | 4. | P | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Vrlo značajan | Dodatno proširen | | **N** | Vjerovatno mali | **Značajan** | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali | Vjerovatno mali |   Napomena 1:  Opcija 2. (Zakon o vodama sa usvojenom Uredbom) ima veći opseg od opcije 4. (samo donošenje Uredbe), što se ne može ocijeniti samo kroz naprijed provedenu evaluaciju tj. samo kroz razmatranje uticaja.  Iz ovog razloga, pored obuhvata koristi, a u svrhu kvalitativne uporedbe predloženih opcija provedena je i njihova dodatna evaluacija kroz primarne kriterije dostizanja održivosti i trenutačno stanje transpozicije sektora vodnih usluga:   |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | OPCIJA: | Opcija 1. (kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima i akti JLS-a) | Opcija 2. (kroz Izmjenu ZoV i Uredbu o metodologiji | Opcija 3. (federalni Zakon o vodnim uslugama) | Opcija 4. (Uredba o metodologiji po Zakonu o Vladi FBiH) | NAPOMENE | | KRITERIJI: | | Ustanovljena ustavna ili zakonska nadležnost | Da, i za JLS i za kantone | Da | NE, razmotren sukob/prijenos nadležnosti za usluge - okoliš | Da | Opcije 2. i 4., sa potvrđenim zakonskom nadležnostima | | Usvojena federalna metodologija najniže cijene vodnih usluga | Da-preporuka | Da | Da | Da | Opcije 2. i 4., kroz utvrđeni prijedlog Uredbe | | Utvrđena obaveza dostave podataka o benchmarkingu za operatore (JKP) | NE | Da | Da | NE | Opcija 2. kroz izmjenu zakon. o vodama | | Utvrđen mehanizam uspostave održive vodne tarife: Uredba o metodologiji cijene i/ili zakon o vodnim uslugama | NE | Da | Da | Da | Upravno-finans. nadzor kantona i FBiH kroz budžete i projekte (PJI) | | Inspekcijsko-prekrš. nadzor za osnivače kod regulacije tarifa | **NE** | **NE** | **NE** | **NE** | Ograničenja iz čl. 10. Zakona o prekršajima | | Ugovori o uslugama: JLS sa JKP/JVP i JKP/JVP sa korisnic. | Da | NE | Da | NE | Sada se radi sporadično | | UKUPNO: | 3xDa i 3xNE | **4xDa i 2xNE** | **4xDa i 2xNE** | 3xNE i 3xDa |  |   Napomena 2: Ova Tabela može se novelirati u konačnom Obrascu 1 kroz postupak izrade Prednacrta Zakona o vodnim uslugama razmatranjem konkretnih normi.  Nadalje, kako u ovom „prethodnom RIA“ postupku nisu utvrđene izričite ustavne nadležnosti Federacije za „novi“ Zakon o vodnim uslugama FBiH, nego samo zajedničke nadležnosti FBiH i kantona, odnosno konstatacije vezano za nadležnosti kantona i JLS; niti su razmatrane konkretne odredbe zakona o vodnim uslugama čiji prednacrt tek slijedi, to su Opcije 2. i 3. približno vrednovane i mogu se istovremeno predložiti Vladi Federacije pošto iste međusobno nisu u koliziji.  Rezervne/hitne Opcije 1. i 4. su također analizirane, a za slučaj da tekuće i planirane zakonske procedure u Parlamentu Federacije izostanu u „razumnom roku“.  Upoređujući opcije u kontekstu najvećeg obima koristi, uz ocjene pozitivnog i negativnog uticaja, podrazumijeva se da je Opcija 3. (federalni Zakon o vodnim uslugama) najobuhvatnija, ali također i da postoje određeni rizici neusvajanja iste, dok je uticaj svih prezentiranih/predloženih opcija manje ili više pozitivan.  Ustanovljeni **N**egativan uticaj (finansijski **značajan**, za opcije 2., 3. i 4.) odnosi se na planirano povećanje cijena vodnih usluga, a čija je provedba u zakonodavnom okviru Federacije BiH (iz)ostala na JLS. | |
| **VI - Konsultacije** | |
| Ova Procjena primjene propisa za predmet obrade tretira pojave koje su na određeni način vezane za prirodnu sredinu i upotrebu prirodnih bogatstava, uključujući vodu kao prirodni resurs u kontekstu usluga vodoopskrbe, odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Odredbe EU Direktiva iz oblasti voda postavljaju stroge okolišne standarde koje treba transponirati kroz zakonodavstvo i implementirati uz odgovarajuće finansijske subvencije za financiranje njihove implementacije, ali same direktive ne utvrđuju modalitete transpozicije i njene primjene kroz pravni poredak članica EU, što je u ovom slučaju reguliranje održivosti vodnih usluga.  Pomenuti značaj u kontekstu ovog dokumenta uspostavlja obavezu provođenja konsultacija i davanja saglasnostikantonalnihorgana i SOG FBiH kao dvosmjernog procesa pri izradi nacrta Zakona o vodnim uslugama i postizanja konsenzusa kroz razmjenu i povratne informacije svih nadležnih nivoa vlasti.  Određeni oblik prethodnih konsultacija je uključivanje dijela zainteresiranih strana putem imenovane IRG u čiji sastav su uključeni stručnjaci predstavnici institucija i organa nadležnih ili zainteresiranih za oblast usluga vodosnabdijevanja, odvodnje i prečišćavanja urbanih otpadnih voda.  IRG je održala šest radno-konsultativnih sastanka u periodu septembar - decembar 2022. godine i na osnovu prethodno izrađene stručno-konsultantske osnove, putem doprinosa članova u svim fazama razmatrala poglavlja dokumenta kroz prezentacije, davanje sugestija i komentara, te dopunama dokumenta.  Po okončanju prethodno opisanog procesa rada, putem FMVPŠ provedene su konsultacije javnosti objavom ove prethodne Procjene uticaja propisa za sektor vodnih usluga (Obrazac 1) na zvaničnoj web stranici ovog ministarstva. U ovom postupanju informacija je e-mailom i pisanim putem dostavljena svim relevantnim organima i institucijama nadležnim za vode i okoliš, SOG FBiH i UPKP FBiH, sa rokom od dvije sedmice za davanje komentara. U ovom postupku razmotreni su sljedeći zaprimljeni odgovori i uključeni u obrazac:   1. ... 2. .. | |
| **VII - Praćenje i evaluacija** | |
| Indikatori mjerenja napretka usvojene Opcije 3. (Zakon o vodnim uslugama) su:  1. Priprema i usvajanje Prednacrta Zakona o vodnim uslugama u FBiH. Rok 12 mjeseci od usvajanja zaključka Vlade Federacije BiH po ovoj procjeni, ili usvajanja Plana rada Vlade Federacije za 2023. godinu (u koji je uključena izrada Prednacrta).  2. Donošenje Zakona o vodnim uslugama u Federaciji BiH - rok uslovljen dinamikom aktivnosti na Parlamentu Federacije BiH.  3. Usvajanje podzakonskih akata na osnovu odredbi zakona, rok 12 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona o vodnim uslugama.  4. Usklađivanje kantonalnih i propisa JLS po osnovu odredaba zakona, prema rokovima utvrđenim u zakonu.  Opcije primjene ove javne politike svoje krajnje ishodište imaju u dostizanju ciljeva čije mjerenje, na nivou procjene od deset godina od početka primjene normativnog regulatornog akta, najadekvatnije možemo prikazati kroz praćenje sljedećih ključnih indikatora poslovanja operatora (iz Aneksa 4. usvojene Metodologije), a kao dijela praćenja ukupnog benchmarkinga JKP/JLS:   * broj JLS i broj JKP koji su usvojili i primjenjuju metodologiju, * broj JKP koji su završili inventuru i procjenu cijene infrastrukturnih sistema, * broj JLS koji su utvrdili priuštivost cijene vodne usluge, * broj JLS koja su izjednačili cijene usluga za stanovništvo i pravna lica u roku od pet godina od zakonskog usvajanja metodologije, * broj JLS koja periodično/redovno usklađuju cijene u skladu sa metodologijom, * broj JLS koji su počeli uključivati amortizaciju u cijenu usluge i obnavljati sisteme (primarno vodovodne) iz ovih sredstava, * broj JLS koji su u cijelosti uključili amortizaciju u cijenu vodne usluge deset godina nakon usvajanja metodologije kao normativnog akta, * broj JKP koji su smanjili broj radnika prema računskom normativu produktivnosti, deset godina nakon usvajanja metodologije kao normativnog akta, * broj JKP koji su smanjili gubitke u vodovodnom sistemu ispod 25% i dr.   a čije bi izvršenje osiguralo i održivost infrastrukturnih sistema i njihovih operatora u planiranom periodu od deset (10) godina od donošenja zakona, a što bi, uz utvrđeno početno (nulto) stanje sistema i uz prethodno osigurano adekvatno sufinanciranje infrastrukture vodnih usluga grantovima, omogućilo planiranje postizanja strateškog cilja sektora voda (dobar status svih voda) kroz planove upravljanja vodama, a kroz praćenje sljedećih okolišnih indikatora razvoja sektora vodnih usluga:  - povećanje pokrivenosti stanovništva javnom vodoopskrbom i kvaliteta usluga, uz  postepeno smanjenje gubitaka u vodovodnim sistemima;  - povećanje pokrivenost stanovništva sistemima odvodnje urbanih otpadnih voda;  - priključenost stanovništva na postrojenja za tretmanom urbanih otpadnih voda. | |
| **VIII – Zaključak**  Na osnovu stanja Sektora vodnih usluga u Federaciji BiH (usluga snabdijevanja vodom za piće, odvodnje i tretmana urbanih otpadnih voda) utvrđenog u ovoj procjeni, neophodno je nastaviti sa započetom reformom sektora uz dodatno pravno reguliranje u cilju dostizanja održivosti i infrastrukturnih sistema i javnih operatora koji upravljaju tim sistemima i isporučuju vodne usluge, te osigurati financiranje i nastavak razvoja ovog sektora u skladu sa zahtjevima EU direktiva.  Razmatrajući opcije za unapređenje sektora vodnih usluga kao doprinos uspostavi resursno-okolišnog razvoja utvrđenog kroz ovu procjenu, zaključak upućuje na usvajanje Zakona o vodnim uslugama u Federaciji BiH kao najobuhvatnije opcije.  Kod pripreme Prednacrta Zakona o vodnim uslugama u Federaciji BiH potrebno je naročito razmotriti ustavna, regulatorna i inspekcijska pitanja u kompleksnom zakonodavnom okviru Federacije BiH, a sve u cilju postupne uspostave održive cijene ovih usluga, održivih i operabilnih infrastrukturnih sistema i efikasnih javnih operatora, što treba dobiti potvrdu kroz cjelovito učešće javnosti u tom postupanju.  Priprema Prednacrta Zakona o vodnim uslugama u Federaciji BiH treba da kroz normiranje odgovori na uočene probleme: pojmova i načela; određivanje uslova za obavljanje vodnih usluga i planiranja razvoja; operatora usluga, načina poslovanja i učinkovitost; odnosa između operatora, osnivača i korisnika vodnih usluga; kod infrastrukture, održavanje i razvoj; cijene vodnih usluga i metodologiju utvrđivanja; nadzorni i regulatorni instrumenti postupne uspostave održive cijene vodnih usluga; konzumiranja zajedničke nadležnosti; međusobnog odnosa zakona i podzakonskih akata; rokova implementacije ove javne politike i drugih spornih pitanja.  Kako druge razmotrene opcije normativnog reguliranja sektora vodnih usluga nisu u koliziji sa planiranom pripremom Prednacrta Zakona o vodnim uslugama u 2023. godini, to je zbog hitnog otpočinjanja zakonske reforme ovog sektora uputno urgirati nastavak tekuće aktivnosti na Parlamentu Federacije za usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, i shodno tome omogućiti pravni osnov za donošenje ranije okončanog prijedloga Uredbe o metodologiji utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine. | |

1. „Službeni glasnik BiH“, broj 91/18. [↑](#endnote-ref-1)
2. Vlada Federacije BiH na 144. sjednici, održanoj 24.05.2018. godine, donijela je Odluku o donošenju Plana. [↑](#endnote-ref-2)
3. Ovi podaci ne odgovaraju procentu od 15% pokrivenost stanovništva prečišćavanjem otpadnih voda jer obuhvataju sve vode (infiltrirane, gubici, kišne...). [↑](#endnote-ref-3)
4. Institucionalni pregled sektora vodnih usluga u BiH, koji je 2017. godine izradio Una Consulting za WB. [↑](#endnote-ref-4)
5. Obzirom da nisu dostupni podaci o seoskim sistemima u koje se ulaže već preko 20 godina, ovaj podatak se odnosi samo na javne sisteme u nadležnosti JKP-a. [↑](#endnote-ref-5)
6. Prema Pregledu sektora vodnih usluga u BiH, koji je 2019. godine izradio MVTEO BiH. [↑](#endnote-ref-6)
7. Institucionalni pregled sektora vodnih usluga u BiH, koji je 2017. godine izradio Una Consulting za WB. [↑](#endnote-ref-7)
8. Program za unapređenje vodnih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine i korištenje najavljene financijske i tehničke potpore („Službene novine FBiH“, broj: 14/22). [↑](#endnote-ref-8)
9. Prema Pregledu sektora vodnih usluga u BiH, koji je 2019. godine izradio MVTEO BiH. [↑](#endnote-ref-9)
10. Prema Pregledu sektora vodnih usluga u BiH, koji je 2019. godine izradio MVTEO BiH. [↑](#endnote-ref-10)
11. „Sl. glasnik USK“,broj: 4/11, 11/11, 6/12, 13/12, „Narodne novine Županije Posavske“, broj: 1/98, 6/01, 4/13, „Sl. novine TK“, broj: 11/05, 07/07, 8/12, „Sl. novine ZDK“, broj: 17/08, „Sl. novine Bosansko –podrinjskog kantona Goražde“, broj: 9/13, „Sl. novine SBK“, broj: 13/13, „Sl. glasnik HNK“, broj: 4/04, „Narodne novine ŽZH“, broj: 14/00, 7/03, 8/12, 9/13, „Sl. novine KS“, broj: 31/04, 21/05, „Narodne novine HBŽ“, broj: 2/06, 4/06 [↑](#endnote-ref-11)
12. „Sl. novine FBiH“,broj: 49/06 i 51/09. [↑](#endnote-ref-12)
13. „Sl. glasnik USK“, broj: 4/11, „Narodne novine ŽP“, broj: 2/00, „Službene novine TK“, broj: br. 15/99, 9/03, 3/06, „Sl. novine ZDK“, broj: 17/07, „Sl. novine Bosansko –podrinjskog kantona Goražde“, broj. 6/10, „Sl. novine SBK“, broj: 11/09, „Sl. novine HNK“, broj: 6/13, „Narodne novine ŽZH“, broj: 2015, „Sl. novine KS“, broj: 16/10, „Narodne novine HBŽ“, broj: 8/15. [↑](#endnote-ref-13)
14. Odluka o načinu formiranja cijene komunalnih proizvoda i usluga individualne komunalne potrošnje Općine Bihać (Sl. glasnik OB, 8/13), Odluka o načinu obrazovanja cijena komunalnih proizvoda i usluga individualne potrošnje (Sl. glasnik Općina Breza, 14/14). [↑](#endnote-ref-14)
15. Vodne usluge u zakonodavstvu Republike Srpske, Projekat „Dijalog o politikama i razvoj vještina u oblasti otpadnih voda u Republici Srpskoj”, 2021. godina. [↑](#endnote-ref-15)
16. Metodologija utvrđivanja najniže osnovne cijene vodnih usluga u FBiH „Službene novine FBiH“, broj: 16/22. [↑](#endnote-ref-16)