

гл.ас. д-р Дочка Велкова, доц. д-р Галя Бърдарска, гл. ас. Яна Кирилова
Институт за икономически изследвания – БАН

ПОНОСИМОСТ НА ВИК УСЛУГИТЕ И ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ВОДНО ПОДПОМАГАНЕ

WATER AFFORDABILITY AND GOOD PRACTICES OF WATER SOCIAL SUPPORT

Dochka Velkova, Galia Bardarska, Yana Kirilova
Economic Research Institute – Bulgarian Academy of Sciences

***Summary:** The objective of the paper is to help Bulgarian decision makers practically implement water social support for poor and vulnerable people who has difficulties in paying their water bill. The good practices in some European countries would be a sound basis for the development of an appropriate methodology for the implementation of water social support.*

1. Въведение

Целта на настоящата статия е да покаже необходимостта от въвеждане на социално подпомагане за потреблението на ВиК услуги (т.нар. водно подпомагане) на нискодоходни групи от населението. Описаните добри практики за водно подпомагане ще подпомогнат да се избере за основа и адаптира най-подходящата методика, което ще позволи практическото му въвеждане в България.

Водното подпомагане е залегнало в Допълнителната разпоредба на Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги, съгласно която на българските граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество, или с помощта на задължените по закон да ги издържат лица да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности имат право на помощ в размер, съответстващ на месечен минимум вода [1, 2]. Към м. октомври 2011 г.

разпоредбата на Закона за регулиране на ВиК услугите все още не е влязла в сила, както и не са изготвени необходимите анализи, проучвания и методика за практическото ѝ прилагане.

2. Необходимост от въвеждане на водно подпомагане

Основната причина за забавяне на въвеждането на социално подпомагане на потреблението на ВиК услуги е все още ниската цена на водата, която се определя от използването на наличната ВиК инфраструктура, както следва:

- 99% от населението на страната е свързано към водоснабдителната мрежа и плаща за услугата „водоснабдяване“;

- 46% от населението е свързано с пречиствателни станции за питейни води (ПСПВ). В този случай цената на водоснабдителната услуга е по-скъпа поради по-високите разходи на ВиК оператора;

- 70% от населението живее в селища с изградена обществена канализация и плаща допълнително за свързване към „канализация“;

- 45% от населението живее в селища, свързани с пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ), и плаща за услугите „водоснабдяване“, „канализация“ и „пречистване на битови отпадъчни води“.

Представените данни показват, че под половината от населението използва и съответно заплаща пълния набор от ВиК услуги, като това са предимно жители на големи населени места, чиито доходи по-правило са по-високи.

Транспонираните в българското законодателство Европейска Рамкова директива за водите, Директива 91/271/ЕИО за пречистване на градските отпадъчни води и Директива 98/83/ЕС относно качеството на водите, предназначени за консумация от човека, изискват значителни инвестиционни средства, което ще доведе до увеличаване на цената за ВиК услугите в резултат на по-високите експлоатационни разходи и амортизационни отчисления за новоизградените водоснабдителни и канализационни мрежи и пречиствателни станции. Поради тази причина годишните разходи за водни услуги на нискодоходни домакинства ще превишат нормативно определената граница за поносимост, което налага по-бързото въвеждане на водното подпомагане в страната.

Бокс 1. Себестойност на 1 m³ пречистена отпадъчна вода за агломерация с население от 10 000 екв.жит. [Авторско изследване]

Себестойността на 1 m³ пречистена отпадъчна вода е приблизително 0,80 лв. при изграждането на нова ПСОВ по съвременна технология с отстраняване на азот и фосфор, и обеззаразяване с УВ-лампи за агломерация с население от 10 000 екв. жит. в България. При минимална месечна норма на водопотребление от 2,8 m³/човек, месечният разход само за пречистването на отпадъчните води на четиричленно семейство ще бъде 9,6 лв. с ДДС. Разходът само за пречистване на битовите отпадъчни води представлява около 3% от месечния общ доход за 2009 г. на домакинство от първа децилна група.

Водно подпомагане на нискодоходни групи от населението съществува под различни форми в някои страни в Европейския съюз, а в други страни мерки за социално водно подпомагане са в процес на разработване.

В момента се разработва Националната стратегия за развитие на водния сектор в България и План за действие. Предложени са три алтернативи за развитие на сектора, като всяка една от тях съдържа въвеждане на водно подпомагане на нискодоходни групи от населението. С приемането на Стратегията отговорните институции трябва да разполагат с методика за въвеждане на водното подпомагане.

3. Проучване на нагласите за въвеждане на водно подпомагане в България

Месечното потребление на вода у нас е между 1 и 5 m³/жител, като сметките за вода силно варират в страната поради различните цени на ВиК операторите. Традиционно най-висока е цената на ВиК услугите в Черноморския район (напр. 2,3 лв. за 1 m³ вода плаща населението в градовете Добрич, Кубрат и Разград и 2,45 лв. в гр. Исперих, основно поради ползване на помпажни подпочвени води от голяма дълбочина), а с най-ниска цена - в Западноромански район (0,47 лв./m³ вода в гр. Кресна).

Съпоставянето на данните за цената на питейната вода и материалния статус на анкетираните лица през м. декември 2010 г. показва, че потреблението не се влияе от получаваните доходи [3]. Около 19% от населението среща затруднения при плащането на сметките за вода. Основна причина са ниски доходи (най-вече в домакинства на пенсионери) или високата цена на водата (най-вече в Черноморския район). Този процент може да послужи за ориентир за възможния обхват на бенефициентите на водното подпомагане. На този етап може да се предположи, че обхватът ще бъде по-малък поне по две причини:

а) хората не винаги правилно оценяват материалното положение на цялото домакинство и

б) част от хората с парични затруднения при плащането на сметките за вода няма да могат да изпълнят критериите за получаване на помощи.

Бокс 2. Нагласи на населението в България за въвеждане на водно подпомагане [3]

От проведеното национално представително проучване през м. декември 2010 г. нагласите на населението за въвеждане на водното подпомагане на социално слаби българи са следните:

- 54,1% подкрепят въвеждането на водно подпомагане поради: жизнената необходимост от вода, чисто човешкото за оказване на помощ на хора в нужда, ниските доходи на социално слабите, високата цена на водата и липсата на работа;

- 41,3% са против въвеждането на водно подпомагане поради това, че използването на вода не е голям разход и водата все още не е скъпа. Всеки човек трябва да си плаща сам, тъй като много хора злоупотребяват с помощите (няма точни критерии за определянето кой е социално слаб), и се премахва стимула за пестене на вода;

- 4,5% не могат да преценят.

4. Поносимост на ВиК услугите

Осигуряването на достъп до ВиК услуги е свързано с:

- премахване на водните режими във всички райони на водоподаване;

- осигуряване на необходимата инфраструктура за всички слоеве от населението;

- осигуряване на поносима цена на ВиК услугата за населението.

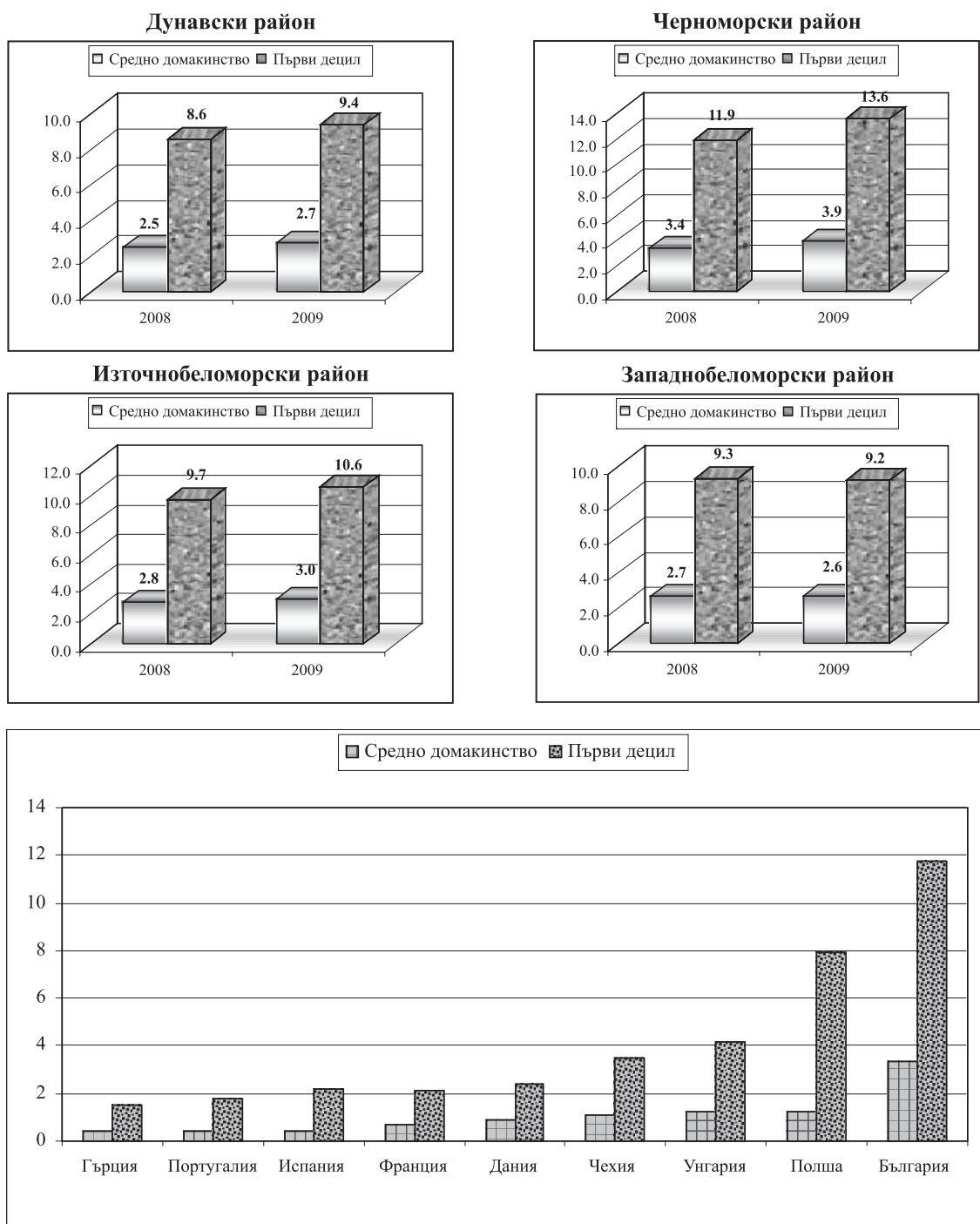
Поносимост на ВиК услугите означава домакинствата да имат достатъчно доходи, за да заплащат за услугата без да спестяват от основни стоки и услуги. Няма универсален “праг на поносимостта” на ВиК услугите, но в практиката е прието, че тези услуги са поносими, ако са в диапазона на 3-5% от доходите (или разходите) на домакинствата.

В България със Закона за водоснабдителните и канализационните услуги е определено, че социално поносими са цените, при които разходите за ВиК услуги на едно средно домакинство не надхвърлят 4% от общите му разходи. Те са определени на база месечна норма на потребление от 2,8 m³/човек.

Традиционният отговор на въпроса за поносимостта е поддържането на ниски цени. Обаче, съгласно Европейската рамкова директива за водите 2000/60/ЕС прилагането на принципа “замърсителят плаща” за водния сектор изисква пълна възвръщаемост на разходите за ВиК услуги, включително екологичните и суровинни разходи, което автоматично изключва поддържане на ниски цени в страните членки на ЕС. От една страна, тарифите трябва да гарантират покриването на разходите за предоставяне на услугата и на разходите за амортизация, гарантиращи бъдеща подмяна на инфраструктурата, а от друга – трябва да се имат предвид ограниченията за поносимост. Следователно дилемата “ниски цени” – прилагане на принципа “замърсителят плаща” е трудно разрешима, особено за районите, които са по-слабо населени и в които доходите са по-ниски.

При проведено изследване в Гърция, Португалия, Испания, Финландия, Франция, Дания, Шотландия, Чехия, Унгария и Полша през 2009 г. е получено най-високото процентно съотношение между месечната цена на използваното количество от 15 m³ вода за домакинство (водоснабдяване, събиране и пречистване на отпадъчните води) и доходите за най-бедния децил от населението в Полша - 7,9% [4].

На Фиг. 1 е направен опит за сравнение на ситуацията в България спрямо цитираните европейски страни. Представен е дялът на разходите за доставяне, отвеждане и пречистване на 15 m³ вода спрямо доходите на средно домакинство и на първия децил за 4-те района за



Фиг. 1. Съотношение между цената на ВиК услугите и доходите на населението при водоползване в домакинствата от 15 м³/месечно (%).

басейново управление у нас, а след това е открито мястото на България на европейско ниво. Данните за България се базират на авторско изследване въз основа на информацията от наблюденияето на домакинските бюджети и ДКЕВР, а за другите страни според [4].

Представените данни на Фиг. 1 показват, че в страната като цяло и във всички райони за басейново управление разходите на домакинство за доставяне, отвеждане и пречистване на 15 м³ вода представлява най-голям дял в месечните семейни бюджети (България - 3,36% за средно по доходи

домакинство и 11,74% за първия децил) спрямо същите за посочените други страни в Европа. Причината не е цената на ВиК услугите у нас, а ниските доходи на домакинствата.

5. Добри практики за водно подпомагане

С цел постигане на по-голяма поносимост на ВиК услугите за битовите потребители се прилагат разнообразни мерки (самостоятелно или в комбинация) в много страни от Европейския съюз. В Таблица 1 са систематизирани основните начини на водно подпомагане [5].

Таблица 1. Различни практики за водно подпомагане в ЕС

Страна	Големи субсидии (а)	Намалена ставка на ДДС (б)	Намалена цена за пречистване (в)	Прогресивна тарифа (г)	Социална тарифа (д)	Целева помощ (е)	Забрана за прекъсване на водоподаването (ж)	Безплатен блок (з)	Финансова помощ (и)
Австрия					Да		Да		Да
Белгия		Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Чехия	Да	Да							Да
Дания							Да		Да
Финландия						Да			ДА
Франция		Да		Да/Не ^к		Да	Да		Да
Германия		Да					Да		Да
Гърция	Да			Да	Да				Да
Унгария	Да				Да	Да			Да
Исландия							Да		Да
Ирландия	Да						Да	Да	Да
Италия	Да	Да		Да	Да				Да
Люксембург				Да	Да	Да	Да		Да
Холандия		Да	Да						Да
Норвегия							Да		Да
Полша	Да	Да							Да
Португалия	Да	Да		Да	Да				Да
Словакия	Да								Да
Испания	Да	Да		Да	Да				Да
Швеция							Да		Да
Швейцария	Да	Да					Да		Да
Англия и Уелс		Да			Да	Да	Да		Да

а – субсидии за ВиК услуги над 30% от финансовите разходи (вкл. инвестиционните);

б – ДДС за вода е с намалена ставка;

в – по-ниска цена за пречистване на отпадъчна вода или други такси за бедни домакинства;

г – прогресивна тарифа;

д – социална тарифа (по-ниски цени за определени групи потребители);

е – целева помощ, напр. грантове или опрощаване на задълженията на сметките за вода за лица с ниски доходи;

ж – забрана прекъсването на водоподаването към лица с ниски доходи,

които имат неплатени сметки за ВиК услуги;

з – предоставяне безплатно на вода за първи блок на водоползване (15 m³/месечно) или на по-ниска цена на лица с ниски доходи;

и – финансова подкрепа за лица с ниски доходи;

к - Да/Не: използва се, но по-рядко.

Анализът на представените данни показва, че в страните от ЕС се прилагат широк набор от мерки за подпомагане потреблението на ВиК услуги, като във всяка страна съществува повече от един механизъм

за водно подпомагане. Най-разпространената практика е предоставяне на финансова помощ за лица и домакинства с ниски доходи, която се прилага във всички представени държави. Сред най-разпространените механизми също са забрана за прекъсване на водоснабдяването, намалена ДДС ставка и даването на големи субсидии.

По-подробно са описани съществуващите практики за водно подпомагане в избрани страни, като целта е да се представят повече от използваните механизми.

Унгария

Субсидия за цената на водата (средно 36-45% от общата стойност на ВиК услугата) съществува в Унгария за периода 1968-1993 г. [5]. След 1993 г. се извършва децентрализация и всяка община определя цената на водата в зависимост от извършваната услуга на местно ниво. Паралелно с това **субсидирането** се насочва към районите с най-висока цена на водата. **Общините кандидатстват за централно субсидиране** при надвишаване на определени стойности. За 2010 г. те са повече от 3,6 евро за 1 m³ подадена питейна вода и пречистена отпадъчна вода, 1,8 евро/m³ за подадена питейна вода и 1,2 евро/m³ за обемно доставена вода. Молбите се разглеждат от междуведомствена комисия, ръководена от Министерството за регионално развитие. Отпуснатата субсидия към общините се използва само за намаляване на цената за питейна вода и канализация на домакинствата.

Португалия

В началото на 90-те години на миналия век съществуват значителни проблеми с предоставянето на ВиК услуги за населението в Португалия. Около 80% от населението е свързано към водоснабдителната мрежа, като се гарантира добро качество на подадената питейна вода само на 50% от него. Процентът на свързаното население към канализация е по-ниско – 61%, а към пречиствателни станции

за отпадъчни води 31%. За прилагане на европейските директиви е разработен стратегически план за водния сектор (Plano Estratégico de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais - PEAAASAR), включващ стратегическите цели, необходимите инвестиции, моделите за управление при доставянето на ВиК услугите, екологичните изисквания, финансовите модели и ценовите политики, участието на частния сектор, регулаторния модел и законовата рамка. С прилагането на мерките от този план се постигат добри резултати, най-вече при пречистването на битовите отпадъчни води. През 2008 г. населението, свързано към канализация, нараства на 80%, а към ПСОВ 71% [5].

В Португалия има голяма разлика между цената на водата за питейни нужди и пречистване на отпадъчните води. Разликата между най-скъпата и най-евтината цена на водата е 30 пъти [6]. Причината е големият брой на фирмите (повече от 300 фирми), предоставящи ВиК услуги, и децентрализирания механизъм на определяне на тарифите от общините. Високата цена на водата е проблем за домакинствата, а ниската цена създава финансови проблеми за устойчиво управление от оператора. Водният регулатор в Португалия – ERSAR хармонизира цените, като увеличава прозрачността, поносимостта и гаранцията за силно обезпечение на услугата. Първата препоръка на ERSAR е относно **структурата на тарифата, включваща постоянна и променяща се част**, и дефинира **социалната тарифа за нискодоходните и големи домакинства**. Като втора препоръка ERSAR разработва границите за **минималната и максимална стойност на тарифата**, която препоръчва на общините.

През 2011 г. на базата на цената на консумираните 10 m³ вода, като процент от средния доход на домакинство от всяка община, ERSAR дава следното цветно степенуване на общините: „зелено” – когато цената на водата е под 0,5% от дохода на

домакинството, „жълто”- между 0,5% и 1% и „червено” – над 1% [6]. Червената степен сигнализира, че ВиК услугата е твърде скъпа в резултат на големи печалби или високи разходи за предоставяне на услугата. Този индикатор се използва като критерий за получаване на държавна или европейска субсидия.

Таксата за свързване към канализационната система в Португалия е средно 26% от месечния доход, а за нискодоходните домакинства в някои общини достига 3 пъти месечния доход. В този случай водният регулатор е препоръчал на оператора да не събира еднократно таксата за свързване, а да компенсира тази приходна загуба като добави сумата към постоянната част на тарифата в продължение на 5 годишен период. По този начин цената на ВиК услугата за 10 m³ вода, като процент от средния доход на домакинство, е 0,39% за питейна вода и 0,17% за отпадъчни води, достигайки съответно 0,99% и 0,81% в най-скъпите общини [6]. Независимо от това, ERSAR препоръчва прилагането на социални тарифи във всяка община за най-ниската степен на използвано водно количество (до 15 m³/месец) най-вече за големите семейства.

Париж, Франция

Цената на ВиК услугите във Франция представлява финансов проблем за определени семейства [5]. В Париж 125 000 домакинства са с месечни доходи под 50% от средния за страната. Допълнително поне 20 000 души са без жилище, а 20 000 души живеят в много бедни жилища. Въпреки, че цената на водата в Париж не е сред най-високите за страната (3,1 евро/m³ при ниво на поносимост - 3% от семейния доход), Градската управа предприема редица мерки за достъп до вода и санитарни условия за всеки, пребиваващ в столицата, а именно:

- 41 000 бедни семейства са получили **водно подпомагане** средно по 80 евро на семейство през 2010 г. или общо изразходваните пари са 3,3 милиона евро;

- поддръжка и разширение на мрежата от публични питейни чешми (953 броя) и свободен достъп до обществени тоалетни;

- нови 429 обществени тоалетни, адаптирани към нуждите на инвалиди;

- наличие на обществени душеве и перални за бездомните.

Взетите мерки относно бедните и уязвими хора в Париж са влезли в препоръките на Националния съвет по водите и се отнасят за цяла Франция.

Белгия

Поддържането на поносима цена на водата е един от приоритетите в Белгия. Всички разходи за свързване със съществуващата водоснабдителна система са включени в интегрирана сметка, позволяваща на клиентите да се информират за общата стойност на ВиК услугата. За периода 2005 - 2010 г. сметките за вода са нараснали приблизително с 50% поради необходимите големи инвестиции за подобряване на инфраструктурата съгласно европейските изисквания [5]. Независимо от това, процентът на разхода за канализация и пречистване на отпадъчни води спрямо общата цена на водата е 55% във Фландрия и 45% във Валония.

Област Фландрия, Белгия

Във Фландрия се прилагат два подхода за осигуряване на поносима цена на водата [5]:

- **безплатно доставяне на 15 m³ питейна вода годишно за всеки регистриран жител във Фландрия.**

По този начин всеки един жител получава дневно по 40 l вода за покриване на основните си нужди, което количество е 30% от общо подаваната питейна вода. Покриването на разходите за тази безплатна доставка се постига чрез нарастващата тарифа на водата за водоползватели с над 15 m³ месечен разход;

- **освобождаване от плащане за събиране и пречистване на отпадъчните води в размер на 15 m³/жит./г. само за бедните**, определяни автоматично от статистическите регистри в социалните служби към общините.

Област Валония, Белгия

През 2004 г. със закон е създаден **социален воден фонд** във Валония, Белгия, който се формира от допълнително заплащане с 0,0125 евро за 1 m³ продадена вода [5]. Годишно фондът разполага с 2 милиона евро, от които с 85% се подпомагат 11 000 семейства при плащането на сметките им за вода.

Област Арагон, Испания

Прилагането на Европейската директива за градските отпадъчни води в испанската област Арагон налага пречистването на отпадъчните води в агломерации с над 1 000 екв. жители. Необходимите инвестиции са 1,1 млрд. евро в продължение на 20 г. според приетата през 2006 г. програма за строителство на 132 ПСОВ в 172 населени места с общо население от 600 000 жители [5]. Тази сума е голямо финансово предизвикателство за населението на област Арагон от 1,3 милиона души, от които почти половината живеят в гр. Сарагоса, а останалото разпръснато в планински терен с обща площ 47 719 km². За да се спази равенство при изпълнението на програмата жителите на гр. Сарагоса ще субсидират населението от селските райони на област Арагон, като **всеки жител в областта Арагон ще плаща еднаква цена за пречистване на отпадъчните води**. Таксата за канализационни услуги през 2011 г. е приблизително 4 евро/месец с една добавка от 0,5 евро за всеки допълнително изразходван кубически метър вода. Институтът по водите в област Арагон събира таксите за канализация и ги използва да плаща на частните фирми, отговарящи за канализационната инфраструктура – новоизграждаща се и стара.

6. Заключение

България, като страна-членка на ЕС, има задължение да изпълни ангажиментите си, поети с подписването на Договора за присъединяване. В областта на водния сектор страната трябва да извърши значителни инвестиции във водоснабди-

телната, канализационната и пречиствателната инфраструктура, което ще доведе до повишаване на оперативните разходи и цените на ВиК услугите. При тези условия, годишните разходи за водоснабдителни и канализационни услуги на нискодоходни домакинства ще превишат нормативно определената граница за поносимост – 4%, въведена със Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги през 2005 г., което налага по-бързото въвеждане на водното подпомагане в практиката. Проучването на добрите практики, които съществуват в страните от Европа за подобряване на поносимостта на ВиК услугите, представляват добра основа за разработване на механизми за въвеждане на водно подпомагане в страната.

Паралелно със състоянието на водните ресурси и тяхното ефективно използване, водното подпомагане за най-уязвимия децил от населението и за хора в неравностойно положение (болни, роми, емигранти, бежанци и др.) ще бъде тема на дискусиите по време на Шестия форум по водите в Марсилия през м. март 2012 г. Достъпът на всеки човек до качествена питейна вода и подходящи санитарни условия е проблем в Пан-европейския район поради географското разположение и непрекъснатото нарастване на разходите за подобряване на ВиК инфраструктура в съответствие с европейските директиви и резолюциите на ООН и СЗО. Финансовите ресурси за инвестиции във водоснабдяването и устойчивите решения за пречистване на отпадъчните води се увеличават. В бъдеще добре структурираните тарифи за водата трябва да включват и всички амортизационни разходи и таксите за възстановяване на водоизточниците, които ще се ре-инвестират впоследствие в подобряване на качеството на водата и опазването на околната среда.

Литература

Закон за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги. ДВ. бр.18 от 25.02. 2005 г.

Закон за социално подпомагане. ДВ, 60. оò 19.05.1998 ã

Анкетно проучване във връзка с разработване на Националната стратегия за развитие на водния сектор в България. МОСВ, 2011

OECD. 2010. Pricing Water Resources and Water and Sanitation Services. OECD-Paris.

UNECE, Ministere du travail, de l'emploi et de la sante'- Republic

Francaise, WMO-Regional Office for Europe (in press). Good practices to ensure equitable access to water and sanitation in the pan-European region.

Baptista J.M., F. Macas, D. Alves, I. Andrade (in press). Technical guide to implement the human right to sanitation in the European water sector. Preliminary report of the Target 4 of the Europe Region Preparatory Process for the 6th World Water Forum, integrated on Priority for Action 1.2 – Improve access to integrated sanitation services for all. ERSAR