

Ako zlepšiť stav vodárenskej infraštruktúry na Slovensku

december 2024

Upozornenie

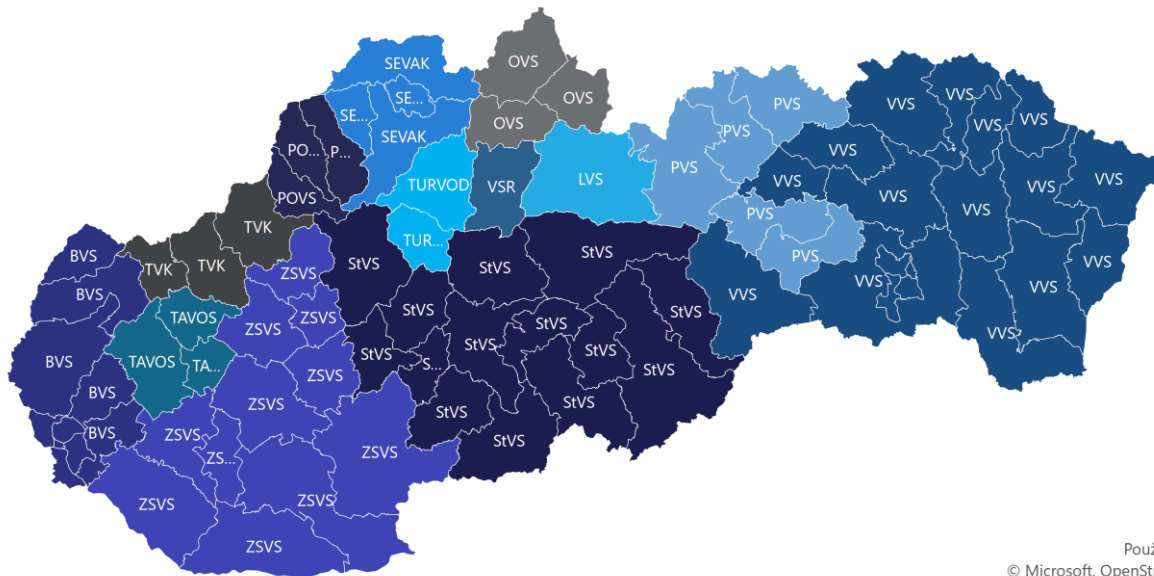
Materiál prezentuje názory autorov a Útvaru hodnoty za peniaze (ÚHP), ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania analýz ÚHP je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by preto mali odkazovať na ÚHP (a nie Ministerstvo financií SR) ako autora týchto názorov. Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Ako zlepšiť stav vodárenskej infraštruktúry na Slovensku

Dlhodobým problémom vodární je investičný dlh. Vodárne majú nízku motiváciu investovať do obnovy majetku, čo je spôsobené aj nedostatočne motivujúcou reguláciou a záujmom obcí o vyplácanie dividend. Pre zlepšenie stavu bude potrebné zvýšiť príjmy vodární. Ešte predtým je nutná zmena legislatívy, aby boli nové zdroje v sektore využívané efektívne a najmä na obnovu infraštruktúry a aby sa zabránilo skrytej privatizácii vodárenských spoločností. V prípade neriešenia problému môžu rásť požiadavky na dofinancovanie z rozpočtu verejnej správy.

Dodávky vody sú územným monopolom. Dodávateľský reťazec pitnej vody začína odberom pitnej vody z podzemného alebo povrchového ložiska. Poplatok za odber vody je príjmom SVP, a.s. Vodárne sú prirodzené monopoly, geograficky členené na 13 hlavných firiem (Mapa 1 a Graf 1), ktoré ovládajú 95 % trhu. Zvyšok trhu tvoria malé obecné vodárne, ktoré zvyčajne zahŕňajú iba jednu obec.

Mapa 1: Mapa pokrytia okresov vodárskymi spoločnosťami

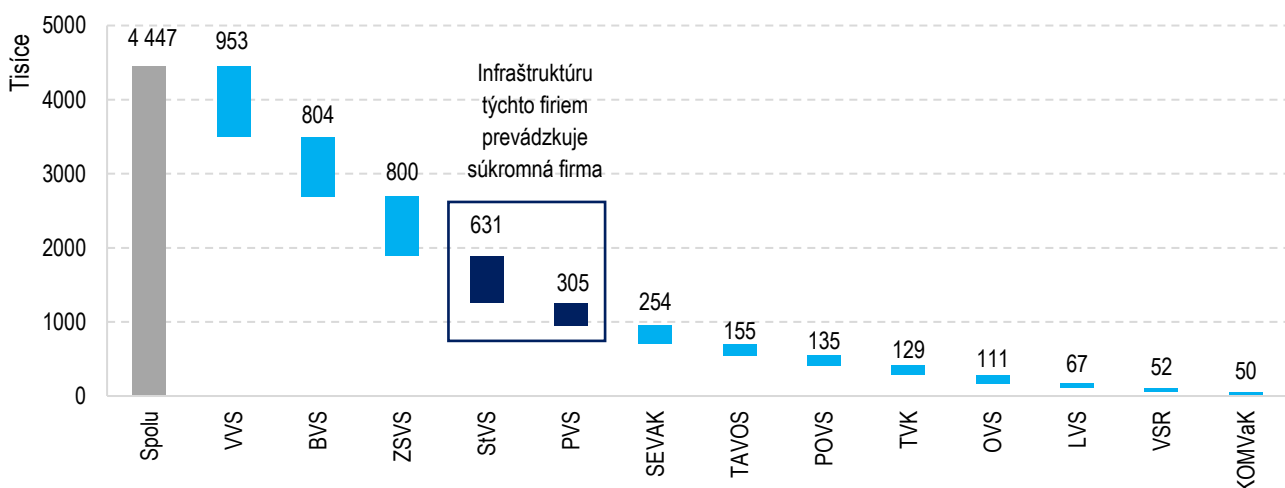


Používa Bing
© Microsoft, OpenStreetMap

Pozn.: Mapa je približná, keďže hranice vodárnskych spoločností niekedy nekopírujú presne hranice okresov a existujú aj malé obecné vodovody.

Zdroj: ÚRSO

Graf 1: Počet obyvateľov zásobovaných vodou z jednotlivých vodárnskych spoločností, v tis., 2023



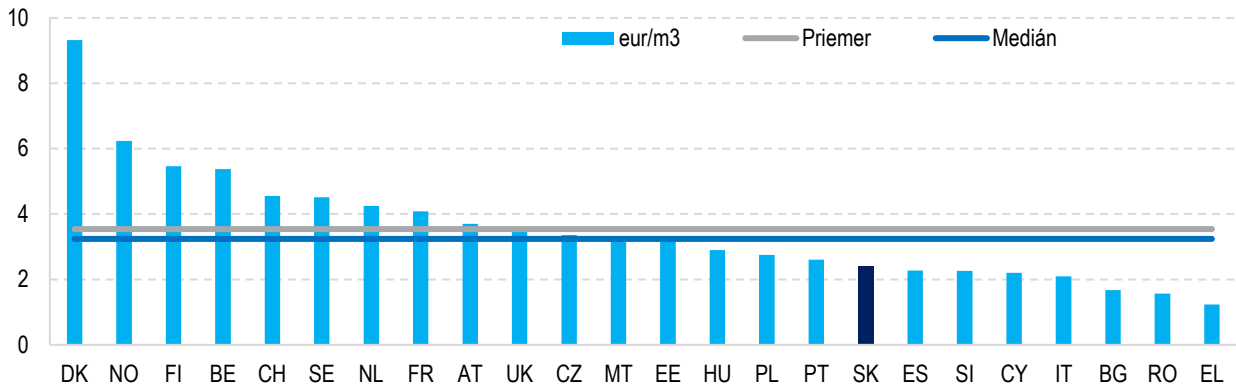
Zdroj: výročné správy vodárnskych spoločností

Vodárenskú infraštruktúru vlastní akciové spoločnosti vo vlastníctve obcí a miest, ktoré ju väčšinou aj prevádzkujú. Výnimkou je Stredoslovenská a Podtatranská vodárnska spoločnosť, kde infraštruktúru vlastní obec, ale prevádzkuje ju

súkromník. Odpredaj verejných vodovodov mimo subjektov verejného práva je zákonom po 2022¹ zakázaný. Odpredaj akcií nie je v zákone vyslovene uvedený.

Slovensko má najnižšiu cenu vodného vo V4, dôvodom však môžu byť aj priaznivé prírodné podmienky (vysoký podiel podzemnej vody) a nízke ceny za odber vody zo zdroja (príjem SVP, š.p.), najmä tej kvalitnejšej podzemnej.

Graf 2: Ceny vodného v krajinách EÚ v prepočte na meter kubický, 2021



Zdroj: EurEau, 2021

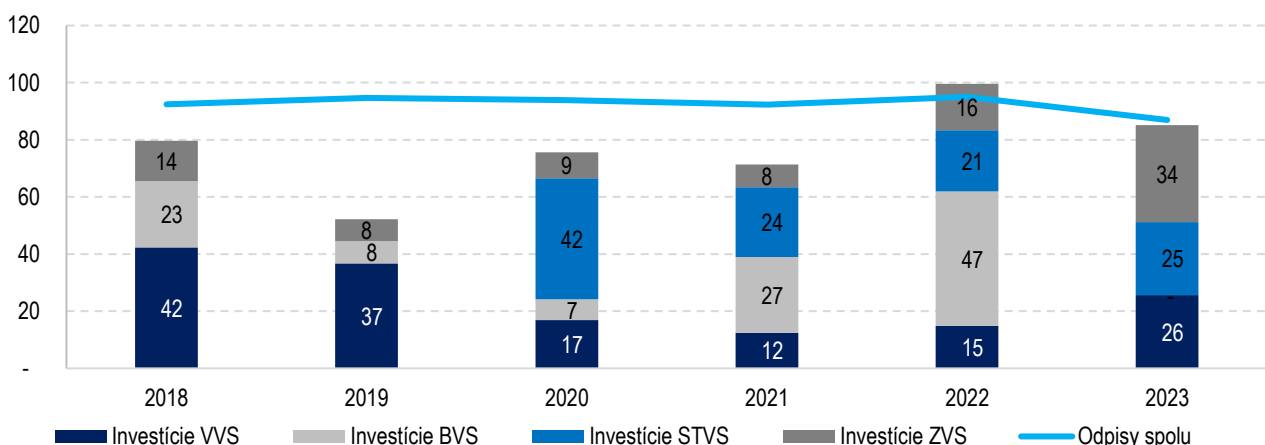
Slovenský model spravovania infraštruktúry je v Európe relatívne štandardný. Dôležitejší ako model spravovania je plánovanie a dlhodobá udržateľnosť. Štúdie naznačujú, že samotný model spravovania nemá priamu súvislosť s efektívnosťou spravovania infraštruktúry². V zahraničí je vodovodná sieť vo väčšine spravovaná cez spoločnosti vlastnené samosprávami alebo je infraštruktúra priamo v správe samospráv. Medzi najlepšiu prax³ pri spravovaní vodovodnej infraštruktúry patria najmä: financovanie investícií (a obnovy) najmä z poplatkov, centrálny zoznam stavu infraštruktúry, investičný plán, jednotná metodológia výpočtu poplatkov a kritériá kvality a prevádzkové normy stanovené na národnej úrovni.

Investičný dlh vo vodárňach dosahuje 7,7 mld. eur a dlhodobo rastie

Podľa odhadov ÚHP je objem investičného dlhu existujúcej infraštruktúry 7,7 mld. eur k 31.12.2020 (v súčasných cenách). Vo výstupoch MŽP a NKÚ sa spomínajú rôzne výšky investičného dlhu od 5,6 mld. eur až po 10 mld. eur.

Zlý technický stav vedie k vysokým stratám vody, ktorý NKÚ odhadol na 30 %. V ČR pritom sú straty značne nižšie (15 %). Rast investičného dlhu potvrdzuje aj pomer investícií a odpisov. Tri zo štyroch najväčších vodárenských spoločností (s výnimkou STVS) investujú menej než je objem ich odpisov (Graf 3).

Graf 3: Investície a odpisy štyroch najväčších vodárenských spoločností, mil. eur



Zdroj: výročné správy, 2023

¹ Zákon č. 442/2002 Z.z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách, § 3 ods. 2.

² The privatisation of urban water services: theory and empirical evidence in the case of Spain, 2015. Does ownership determine the success of water utilities?, 2017.

³ Moving towards a more efficient financing of urban water cycle infrastructures in Spain, 2019

Rozširovanie a výstavba infraštruktúry je z rozhodujúcej miery zabezpečovaná verejnými zdrojmi (Program Slovensko, Environmentálny fond). Výzvou je preferencia novej výstavby, v Programe Slovensko 2021 – 2027 je alokovaných 2-krát viac prostriedkov na novú výstavbu ako na rekonštrukcie (520 mil. eur a 250 mil. eur).

Vo vodárstve neexistuje priestor na konsolidáciu verejných financií. Kvôli investičnému dlhu skôr hrozia negatívne riziká pre rozpočet verejnej správy. V strednodobom horizonte ide najmä o štyri možné scenáre:

1. Požiadavky aktérov (samosprávy, MŽP SR) o zníženie investičného dlhu zo zdrojov rozpočtu verejnej správy.
2. Neplnenie povinností (napr. odkanalizovanie obcí alebo iné⁴) voči EÚ a hrozba formálneho konania (infringement) a pokút.
3. Potreba kompenzácií cien vodného a stočného v prípade prudkého nárastu cien v dôsledku investičného dlhu.
4. Potreba štátneho výkupu akcií vodární v prípade snahy o privatizáciu kritickej infraštruktúry.

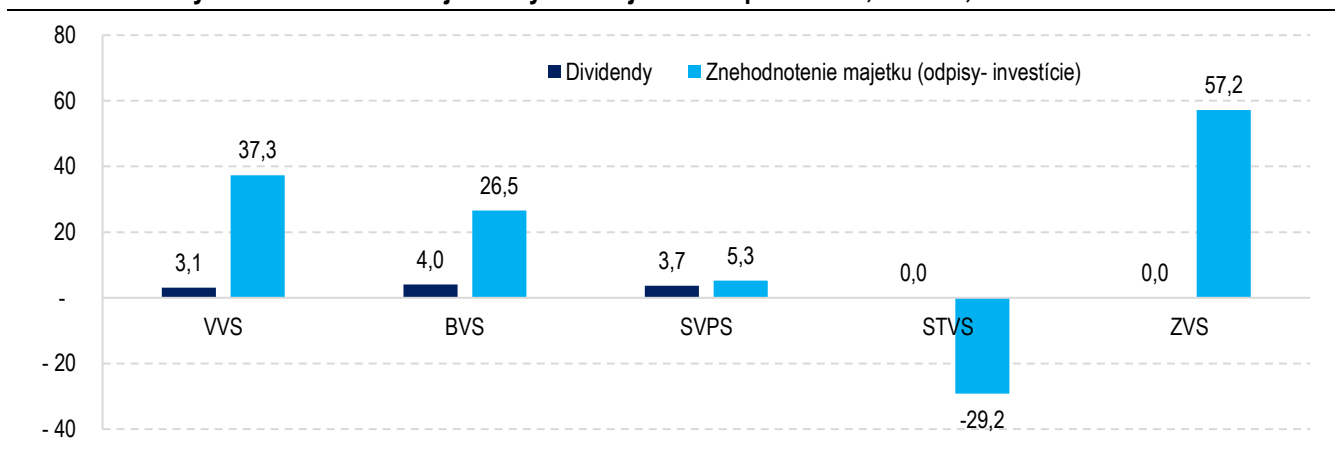
Regulačná politika dnes nemotivuje vodárne k investíciám do majetku

Ceny vodného a stočného nie sú dostatočné na obnovu infraštruktúry. Súčasná regulačná politika drží ceny vodného a stočného pod priemerom EÚ. Dôvodom nižších cien však môžu byť aj priaznivejšie prírodné podmienky.

Zároveň existujúca regulácia nedostatočne motivuje vodárne investovať. Súčasná regulácia motivuje vodárne obnovovať majetok dvoma spôsobmi – vyššou hodnotou WACC (priemerné vážené náklady kapitálu) pre investície do infraštruktúry a vyššou úrovňou povoleného zisku v prípade vyššieho pomeru investícií do obnovy a rozvoja vodovodov a odpisov. Tieto motivácie nie sú dostatočné, a to aj vzhľadom na krátkodobé investičné horizonty akcionárov, ktorí preferujú krátkodobé výnosy pred dlhodobou udržateľnosťou.

Niektoré vodárne vyplácajú zisk v podobe dividend namiesto investícií do infraštruktúry. Graf 4 ukazuje, že pri VVS a BVS dochádzalo k vyplácaniu dividend aj napriek znehodnocovaniu majetku. Avšak aj keby bol celý objem dividend investovaný do infraštruktúry, vodárne by nedokázali dohnať rast investičného dlhu (Graf 4).

Graf 4: Dividendy a znehodnotenie majetku štyroch najväčších spoločností, mil. eur, súčet 2018-2023



Zdroj: CRÚZ, výročné správy, 2023

Správa NKÚ upozorňuje tiež na problém majetku za 1 € a rastúce ceny investícií. Značnú časť nového majetku vodárnskych firiem tvorí tzv. majetok za 1 €, ktorý vodárne dostali za nízke ceny od developerov a obcí. Kvôli nízkej obstarávacej cene sú odpisy z tohto majetku zanedbateľné. Keďže odpisy berie do úvahy ÚRSO pri určení regulovaných cien, vodárne nemajú dostatočné zdroje na pokrytie obnovy tohto majetku. Chybou vodární je, že predmetný majetok neprecaňujú (Box 1). Podľa správy NKÚ bolo v rokoch 2021-2023 len v Západoslovenských vodárňach za 1 euro prevzatých 40 km vodovodov a 16,8 km kanalizácie v odhadovanej sume 12,3 mil. eur. Problémom je aj fakt, že odpisy sa počítajú z pôvodných obstarávacích cien. Nedokážu tak pokryť náklady obnovy pri súčasných nákladoch a inflácii. Nové vodárenské technológie sú pritom zvyčajne kvalitnejšie, a teda drahšie než v minulosti.

⁴ Otázka transpozície smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/2184 zo 16. decembra 2020 o kvalite vody určenej na ľudskú spotrebu. Ide najmä o zabezpečenie posudzovania a riadenia rizík zo strany členského štátu EÚ.

Box 1: Možnosti precenenia majetku

Vhodnou reakciou na problém majetku za 1 euro je jednorazové nezávislé precenenie majetku pre potreby regulácie. Cieľom je, aby vodárne zvýšili účtovnú hodnotu svojho majetku za 1 euro na reálnu hodnotu (určenú napr. znaleckým posudkom) s cieľom zrealizovať odpisy, ktoré vstupujú do regulácie. Podobný krok zvyšuje regulované ceny za vodné a stočné kvôli rastu odpisov v regulačnom vzorci. Precenenie neovplyvňuje súvahu, keďže rovnomerne zvyšuje aktíva (majetok) aj pasíva (napr. výnosy budúcich období).

Vodárne už dnes môžu preceniť svoj majetok znaleckým posudkom určeným pre potreby výpočtu regulovanej ceny a tým zvýšiť svoje príjmy. Podľa platnej vyhlášky vstupujú do výpočtu ceny aj odpisy majetku určenej znaleckým posudkom. Takto je možné do regulovanej ceny zahrnúť aj odpisy z už odpísaného majetku, ktorý však má ešte reálnu hodnotu. Na rozdiel od účtovného precenenia majetku ide o značne jednoduchší postup bez dopadu na účtovníctvo podniku a platnú legislatívu. Uvedený postup bol podľa medializovaných informácií uskutočnený pri precenení majetku elektrických a plynárenských distribučných spoločností v roku 2016, čo spolu s legislatívnymi zmenami viedlo k výraznému rastu zálohových platieb začiatkom roku 2017. Tržby SPP-D medzi týmito dvoma rokmi stúpili o 10 % (z 359 na 398 mil. eur).

Aj výrazný rast odpisov by sa na konečnej cene prejavil len málo. Napríklad v prípade BVS by aj dvojnásobný rast objemu odpisov vstupujúcich do regulácie (čo predstavuje krajne extrémny scenár) viedol k rastu cien vodného o 12 % (približne 1 € na osobu na mesiac).

Krátkodobé záujmy samospráv môžu ohroziť obnovu vodovodnej infraštruktúry

Záujmom akcionárov vodární sú hlavne krátkodobé výnosy s cieľom zvýšiť rozpočty obcí a miest. Napriek tomu, že spravujú kritickú infraštruktúru, vodárenské spoločnosti sú akciovými spoločnosťami podľa súkromného práva. Vodovody sú regulované iba v špecifických oblastiach bezpečnosti a cenotvorby. V praxi tak neexistuje spôsob, ktorý by vodárňam znemožňoval vyplácať dividendy aj za cenu rastu investičného dlhu. Tento právny stav zároveň nebráni hľadaniu kreatívnych podnikateľských riešení za účelom získania výnosov z podniku (Box 2).

Box 2: Prípadová štúdia - dlhopisy VVS Voda spieva

VVS od roku 2023 vydáva dlhopisy s názvom Voda spieva s garantovanou návratnosťou 6 % ročne. Ich získanie ponúka akcionárom VVS zámenou za akcie alebo peniaze. Akcie vymenené za dlhopisy budú vo vlastníctve VVS, pričom sa nemôžu použiť na hlasovanie na valnom zhromaždení. Dlhopis má 20-ročnú splatnosť, podľa dostupných informácií je možné dlhopis vymeniť naspäť za akciu.

Dividendy z týchto dlhopisov bude môcť VVS dlhodobo hradiť iba výmenou za nižší objem investícií. Náklad na výplatu dividend nevstupuje do regulovaných cien, pričom neregulované činnosti tvoria zanedbateľnú časť činností VVS. VVS argumentuje, že firma má každoročne vysokú úroveň cash-flow. Tá však nezohľadňuje potrebné investície do obnovovania infraštruktúry.

„VVS sa napriek rôznym regulačným prekážkam, snaží svojim akcionárom zabezpečiť pridanú hodnotu v podobe pravidelného každoročného výnosu. To je jediný zmysel Dlhopisového programu garantovaných výnosov.“

- [webstránka Voda spieva](#)

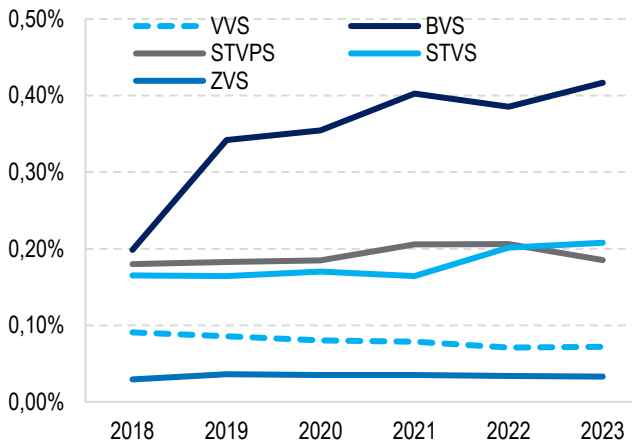
Prevod vlastníckych práv spôsobil roztrieštenú vlastnícku štruktúru. Napríklad Východoslovenskú vodárenskú spoločnosť vlastní 768 obcí, kumulatívnu väčšinu akcií dosahuje spolu 13 najväčších akcionárov (50,58 %). Menší akcionári nemajú záujem o chod podniku.

V roku 2022 došlo k novele zákona o verejných vodovodoch, ktorá obmedzila vlastníctvo verejných vodovodov len na vybrané subjekty – obce, združenia obcí alebo vodárenské akciové spoločnosti. Právna úprava je však nedokonalá a stále môže dochádzať k snahám o skrytú privatizáciu. Zákaz odpredať akcie súkromným investorom nie je v zákone explicitne uvedený.

Vodárne dosahujú rôznu mieru efektivity výdavkov

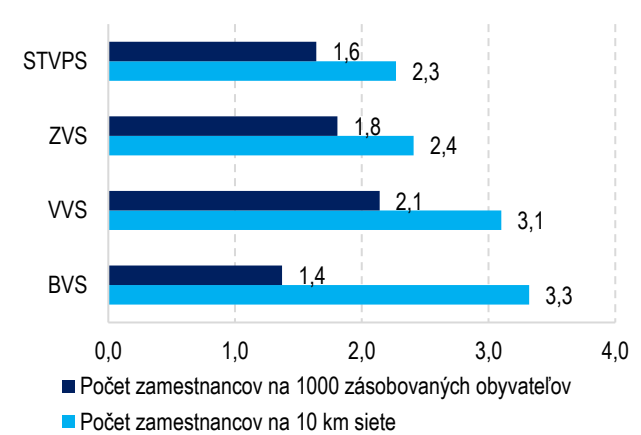
Príkladom potenciálnej neefektivity výdavkov môžu byť aj vysoké odmeny pre členov predstavenstiev a dozorných rád, kde vidno vysokú variabilitu naprieč vodárskymi spoločnosťami (Graf 5). Najvyššie odmeny majú členovia orgánov BVS, a.s.⁵ Značné rozdiely existujú aj v zamestnanosti jednotlivých vodárskych spoločností (Graf 6), čo naznačuje nižšiu efektivitu v niektorých vodárňach.

Graf 5: Podiel odmien členov orgánov spoločností na tržbách (%)



Pozn.: Počet členov predstavenstva aj dozornej rady spolu. Zdroj: CRÚZ

Graf 6: Počet zamestnancov v prepočte na počet zákazníkov a dĺžku vodovodnej siete



Zdroj: Sociálna poisťovňa

Neefektivity v hospodárení vodární sa prejavujú aj v neodôvodnených výdavkoch. NKÚ v roku 2024 upozornila na nevhodné výdavky v celkovej výške 4,4 mil. eur štyroch vodární v období troch rokov. Išlo napr. o dotácie pre neziskové organizácie (v prípade VVS), či reklamu, ktorá je v prípade územných monopolov nedostatočne odôvodnená.

Výkon verejnej správy a kontroly je nedostatočný

Dochádza k roztrieštenej regulácii povinností vodárskych podnikov zo zdravotného (MZ SR), vodárskeho (MŽP SR), cenotvorného (ÚRSO), kontrolného (NKÚ), technického (okresné úrady) a kriticko-infraštruktúrneho pohľadu (MV SR). Výsledkom je nejednoznačná zodpovednosť za výsledky vodárenstva na Slovensku.

Praktickým príkladom nefungujúceho systému sú plány obnovy infraštruktúry, ktoré tvoria jednotlivé vodárne. Ich obsah nedostatočne reflektuje potrebný objem obnovy a napriek záväznosti ich vodárne často nedodržia, pričom zo strany MŽP SR nedochádza ku kontrole a vymáhaniu ich plnenia.

Ďalším príkladom je kontrola účelovej finančnej rezervy, ktorá bola zavedená novelou zákona č. 442/2002 Z. z. z roku 2022. Podľa nej majú vodárne tvoriť rezervu vo výške 40 % z odpisov a využiť tieto zdroje na obnovu do troch rokov. Podľa NKÚ nedochádza ku kontrole využívania zdrojov zo strany MŽP SR a inštitút finančnej rezervy má implementačné nedostatky.

Odporúčané ciele reformy

1. Zvýšiť investície do obnovy majetku.
2. Zlepšiť hospodárenie vodárskych spoločností a znížiť výdavky na účely nesúvisiace s vodárenstvom.
3. Zabrániť skrytej privatizácii vodární.

⁵ Súčet členov predstavenstva aj dozornej rady spolu.

Návrhy riešení

1. **Reforma regulácie spojená s vyššími príjmami vodárenských spoločností.** Súčasná regulácia vedie k nedostatočným príjmom vodárenských spoločností. Regulácia sa dá zmeniť rôznymi spôsobmi tak, aby vodárne získavali zdroje na obnovu infraštruktúry. Uvažovať možno tiež o raste vodného a stočného.
2. **Zmeniť regulačnú politiku v záujme vyššej motivácie investícií do obnovy.** Najvhodnejším spôsobom sa javí rast hodnoty WACC (priemerné vážené náklady kapitálu) pre investície do existujúcej infraštruktúry. Zároveň je potrebné znížiť možnosti vodární využívať zdroje z regulovaných činností na oblasti mimo vodárstva.
3. **Zvýšiť alokáciu európskych zdrojov na obnovu existujúcej infraštruktúry.** Zmeniť pomer alokovaných prostriedkov z EŠIFu a Envirofondeu viac v prospech obnovy a v neprospech stavby novej infraštruktúry, prípadne zvážiť alokovanie väčšieho objemu zdrojov do vodovodov na úkor kanalizácií. Taktiež zvýšiť alokáciu zdrojov na investície do vodovodov a kanalizácií.
4. **Úprava právnej formy pre vodárne s cieľom zastaviť skrytú privatizáciu a dočasne sťažiť nakladanie s dividendami na iný účel ako je riešenie investičného dlhu.** Právna forma by mala výslovne znemožniť predaj akcií a možnosti skrytej privatizácie vykonávaním činností cez tretie firmy alebo pohľadávkami z dividend. Súčasná výška investičného dlhu odôvodňuje dočasné sprísnenie podmienok vyplácania dividend, ktoré by malo byť povolené iba pri dlhodobom poklese investičného dlhu.