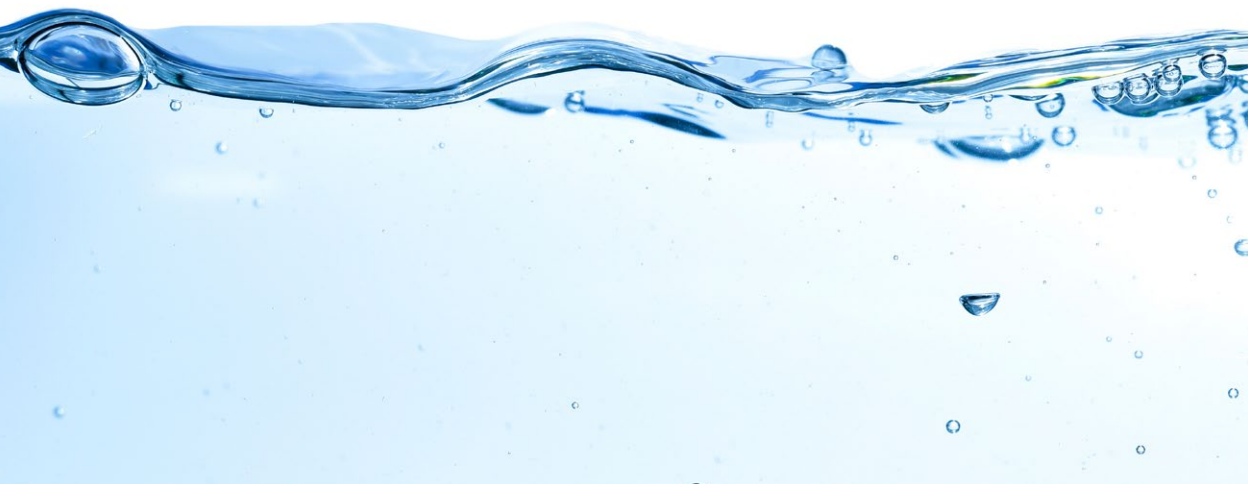




SVAKA KAP JE VAŽNA!

Testiranje Metodologije za određivanje cijene
usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe
i kanalizacije u Bosni i Hercegovini







SVAKA KAP JE VAŽNA!

Testiranje Metodologije za određivanje cijene
usluga vodosnabdijevanja/vodopskrbe
i kanalizacije u Bosni i Hercegovini

02.07.2020



SADRŽAJ

IZVRŠNI SAŽETAK	7
Spisak skraćenica	9
0. Uvod	11
01. Pružanje vodnih usluga u Bosni i Hercegovini	15
02. Testiranje metodologije	19
2.1. Principi/načela tarifne metodologije	21
2.2. Principi, ciljevi i usmjeravajuća pitanja.....	23
2.3. Opis testne aktivnosti.....	24
2.4. Kratki opis pilot-testova	25
03. Šta se moglo naučiti iz testne aktivnosti?	27
3.1. Računovodstveno razdvajanje knjiženja troškova i prihoda	28
3.1.1. Nalazi u vezi razdvajanja troškova koji se odnose na sve vodovode	29
3.1.2. Pojedinačna opažanja u vezi razdvajanja troškova	31
3.2. Analiza sadašnjih tarifa	32
3.3. Tehnički nalazi	34
3.4. Utvrđivanje potrebnih tarifa.....	36
04. Šta akteri misle o metodologiji?	39
4.1. Mišljenja lokalnih vlasti	40
4.2. Mišljenja kreatora politika i stručnjaka	43
05. Zaključci i preporuke	47
5.1. Neka od osnovnih pitanja	48
5.2. Mjere koje se mogu poduzeti.....	50
5.3. Sagledavanje šire slike	51
Fusnote	53

UNDP-ov program "GoAL-WaterS" ("Governance, Accountability and Learning for Water Sustainability" -- Upravljanje, odgovornost i učenje u cilju održivosti voda) pruža podršku pravičnom, efikasnom i ekološki održivom korištenju i zaštiti slatkovodnih i morskih područja. GoAL-WaterS predstavlja nadogradnju bliskih radnih veza Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP-a) sa državnim vladama i partnerima. Podrška se pruža putem kancelarija UNDP-a u zemljama i partnera, uz pružanje strateške rukovodne i tehničke podrške putem Water Governance Facility (WGF -- Tijelo za upravljanje vodama) od UNDP-SIWI i savjetnika UNDP-a za vodu i okeane.

Dokument je napravljen u sklopu projekta "Regulatorni okvir za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije u Bosni i Hercegovini", koji finansira Švedska i provodi Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini. Sadržaj ovog dokumenta ne odražava nužno stavove donatora i partnera, odnosno Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP-a).

IZVRŠNI SAŽETAK

Sistem pružanja usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama u Bosni i Hercegovini veoma je decentralizovan. Prema regulatornom okviru, za pružanje ovih usluga prvenstveno su odgovorne lokalne vlasti. U praksi, usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama u lokalnim zajednicama većinom pružaju lokalna javna preduzeća. Ova preduzeća se suočavaju sa problemima koji su zajednički za većinu preduzeća u državnom vlasništvu u BiH, kao npr. slabo korporativno upravljanje, nejasna regulativa, politička kontrola, neefektivan nadzor nad poslovnim i finansijskim učinkom javnih komunalnih preduzeća itd.

Pružanje vodnih usluga u BiH suočava se i sa dodatnim izazovima. Glavni među njima se tiče nezadovoljavajućeg sistema određivanja cijena. Iz političkih razloga, cijene se često određuju bez primjene principa/načela koja bi omogućila pokrivanje svih troškova vezanih za pružanje ovih usluga. Zbog toga veliki broj preduzeća trpi finansijske gubitke i suočava se sa nedovoljnim ulaganjima u održavanje i razvoj distributivne mreže.

UNDP je 2015. godine izradio "Metodologiju za određivanje cijena usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u Bosni i Hercegovini", koja nudi izvodljivo rješenje za regulatorni okvir ove djelatnosti, kao i za brojne izazove u vezi praktičnog rada vodovodnih preduzeća.

U 2016. i 2017. godini odabrane su četiri opštine, dvije u Federaciji BiH i dvije u Republici Srpskoj, za pilot-testiranje metodologije za određivanje cijena. Primarni cilj ove aktivnosti bio je da se ocijeni učinak primjene metodologije na komunalna preduzeća u navedenim opštinama, te da se napravi procjena tarifa definisana nakon primjene principa iz metodologije koja bi uzela u obzir sve stvarne troškove vezane za pružanje ove usluge i investicione planove. Sekundarni cilj je bio da se ocijeni nivo političke podrške lokalnih vlasti za takvu politiku, kao i argumenti za i protiv u vezi nekoliko opcija politike i opštih elemenata metodologije.

Ova je aktivnost prepoznala nekoliko pitanja na kojim treba raditi da bi se metodologija ispravno i dosljedno primjenila. Trenutno, nemaju sva preduzeća dovoljno ljudskih i tehničkih kapaciteta za brzo uvođenje metodologije, što treba uzeti u obzir u svim budućim aktivnostima zagovaranja u vezi njenog uvrštavanja u regulativni okvir. Poboljšanja su neophodna u računovodstvenoj praksi - promjena načina knjiženja i praćenja troškova,

te vršenja i obračunavanja amortizacije. Poboljšanja su takođe neophodna u vezi optimalnog korištenja radne snage. To dodatno utiče na ulaganja u održavanje i razvoj, što je jedan od većih problema s kojim se suočavaju vodovodna preduzeća.

Čini se da postoji određeni nivo političke podrške za uvođenje metodologije. S druge strane, dugotrajni «populistički» pristup određivanju cijena vjerovatno se neće promijeniti preko noći. Ipak, bez pune potpore od strane lokalnih vlasti za uvođenje novih metoda zasnovanih na principima, ne mogu se očekivati dalekosežni rezultati.

Takođe je ova aktivnost pokazala da su za primjenu metodologije za određivanje cijena i njenih načela potrebne izmjene sadašnjih tarifnih nivoa u svim opštinama. Međutim, neophodne izmjene značajno variraju. U nekim slučajevima, potrebne izmjene bile bi minimalne, dok bi u drugim slučajevima trebalo doći do značajnijih podešavanja. U nalazima se nadalje potcrtava činjenica da sadašnji modeli određivanja cijena jasno dovode do neodrživog poslovanja. Bez subvencija od prihoda iz drugih usluga, pružanje vodnih usluga izazvalo bi sveopšte gubitke.

Ako se ne promijeni način rukovođenja preduzećima, postoji ozbiljna prijetnja dugoročnoj održivosti preduzeća i usluga, kao i veliki rizik za lokalno stanovništvo koje ovisi o ovim uslugama.

UVOD



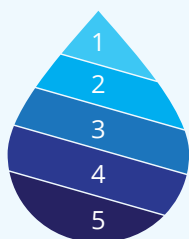
0. Uvod

U 2013. godini, UNDP u BiH formirao je tim stručnjaka, koji je izradio Metodologiju za određivanje cijena (u daljem tekstu: tarifna metodologija), odnosno metodu za evaluaciju tarifa za pružanje usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda u BiH.

U nedostatku jedinstvenog regulatornog okvira i procedura za određivanje cijena, predloženom se metodom nudi model za formiranje cijena usluga koji bi omogućio puni povrat troškova, kako se ova usluga više ne bi subvencionirala putem drugih usluga koje pruža preduzeće, što je trenutno čest slučaj. Cilj tarifne metodologije je da pruži jedinstven referentni okvir i alat za jednostavnu upotrebu, na osnovu kojeg vodovodna preduzeća mogu ocijeniti svoje sadašnje tarifne sisteme i nedostatke u utvrđivanju tarifa za usluge koje pružaju. Dugoročni cilj je da se omoguće ulaganja u održavanje i razvoj, kako bi se doprinijelo održivom upravljanju vodovodnim sistemima i resursima.

Tokom 2016. i 2017. godine, tarifna metodologija je testirana u vodovodnim preduzećima u četiri opštine u BiH -- dvije u FBiH i dvije u RS. Ova preduzeća su u daljem tekstu označena kao VP-FBIH1, VP-RS1, VP-FBIH2 i VP-RS2.

Dvojici eksperata je dato u zadatak da uporede tekuće poslovanje vodovodnih preduzeća sa okvirom utvrđenim u tarifnoj metodologiji. Eksperti su sagledali sljedeće elemente:



1. korporativna struktura,
2. metode za obračun troškova,
3. metode za formiranje cijena usluga,
4. razvojni kapaciteti i
5. investicioni kapaciteti.

Praktični cilj je bio da se uporedi tarifa definisana nakon primjene principa iz metodologije sa aktuelnom tarifom. Ove aktivnosti su provedene za usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama (ako preduzeća pružaju te usluge).

Nalazi testnih aktivnosti su predstavljeni u izvještaju. Izvještaj takođe donosi stavove i mišljenja lokalnih aktera u vezi same metodologije i rezultata aktivnosti. Ukratko, izvještaj ukazuje na moguće prepreke u potencijalnoj primjeni i donosi nekoliko preporuka na osnovu kojih vodovodi mogu poboljšati svoje sisteme za određivanje cijena i načiniti svoje cjelokupne poslovanje dugoročno održivijim.

Prvi dio opisuje skup izazova za koje je izrađena metodologija i govori o normativnom okviru i aktuelnim politikama. Drugi dio detaljno opisuje testnu aktivnost, predstavlja principe tarifne metodologije, te daje kratki opis posmatranih vodovoda i procesa testiranja. Treći dio predstavlja glavne nalaze iz aktivnosti i daje pojedinačne opise posmatranih preduzeća fokusiranjem na prepoznate prednosti i mane. Četvrti dio donosi mišljenja različitih aktera o političkoj i tehničkoj izvedivosti potencijalne primjene metodologije. Posljednji dio donosi opšte zaključke u vezi testne aktivnosti i konkretne preporuke za poboljšavanje investicionih kapaciteta, te ukazuje na određena šira pitanja koja se trebaju uzeti u obzir.

PRUŽANJE VODNIH USLUGA U BIH



1. Pružanje vodnih usluga u BiH

Komunalne usluge u BiH su **visoko decentralizovane** i regulatorno i u praksi. To utiče na efektivno upravljanje ključnim resursima, uključujući i vodu za piće, te stvara mnoge probleme u snabdijevanju vodom za piće i priključivanju na kanalizacionu mrežu i sistem prikupljanja i prečišćavanja otpadnih voda.

U oba bh. entiteta, ključni zakoni obavezuju opštinske vlade da pružaju vodne usluge. Jedini izuzetak je Kanton Sarajevo u FBiH, gdje većini stanovništva te usluge pruža kantonalno javno preduzeće.

Što se tiče upravljanja vodnim resursima, različite pravne norme ustvari utvrđuju veoma slična opšta načela. **Voda se smatra nekomercijalnom robom** i “nasljeđem koje treba zaštititi i sačuvati”. Vodom treba upravljati odgovorno i racionalno, na holistički način, te na osnovu jednakog i pravičnog pristupa. Krajnja upotreba se definiše na način da se treba obezbjediti odgovarajući povrat troškova vezanih za pružanje ove usluge. To je implicitno naznačeno u normativu FBiH, odnosno eksplicitno izraženo u načelu da “korisnik plaća” u RS-u. Sva šteta načinjena vodnim resursima u vidu zagađenja trebala bi se pokriti od strane subjekta odgovornog za zagađenje u skladu sa načelom da “zagađivač plaća”.

Dok su normama utvrđeni poprilično dobri standardi, u praksi, sistemi vodosnabdijevanja i otpadnih voda imaju dosta neuralgičnih tačaka. To uključuje **slabo korporativno upravljanje, nejasnu regulativu, neefektivan nadzor nad poslovnim i finansijskim učinkom javnih komunalnih preduzeća** itd.

Još jedan osnovni problem za pružanje vodnih usluga proizilazi iz problema koji je opšte prirode i tiče se **poslovanja državnih preduzeća**. Prema nekim izvorima, većina ovih preduzeća se nalazi pod kontrolom “raznih alijansi političkih stranaka, čime se povećava mogućnost za korupciju i neefikasno upravljanje preduzećem”, dok je veliki broj preduzeća “bankrotirao ili su na rubu solventnosti, što predstavlja sve veći teret za vlasti”.¹ Kao što je i naznačeno u UNDP-ovoj analizi sektora vodosnabdijevanja² iz 2011. godine, a takođe i u novijoj analizi sektora koju je napravila Svjetska banka, vodovodna preduzeća po pravilu rade **pod jakim ograničenjima politike**. Nalaze se pod efektivnom kontrolom lokalnih vlasti i djelatnost je često postavljena na način da radi protiv održivosti samog preduzeća. Pošto su preduzeća primar-

no vođena političkim interesima, čiji je glavni cilj da ljudi nastave podržavati one koji su na vlasti, politička racionalnost ima prednost nad ekonomskim proračunima.

Generalni direktori se postavljaju dogovorom vladajućih stranaka, dok su stručnost, znanje i iskustvo tek na drugom, ili čak trećem mjestu. Cijene usluga vodosnabdijevanja i obrade otpadnih voda formiraju lokalne vlasti. Preduzeća povremeno upućuju zahtjeve za podešavanjem cijena, no oni se često odbacuju zbog političkih kalkulacija.

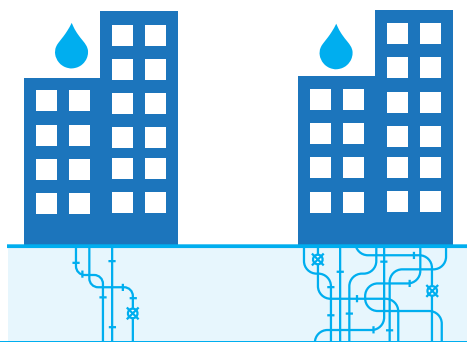
Organizacione i administrativne funkcije većine vodovoda su **nerazvijene**. One trpe zbog **slabih organizacionih struktura** unutar i širom organizacionih jedinica, nejasna je podjela obaveza i nadležnosti među organizacionim jedinicama i zaposlenim, a sistemi izvještavanja su nerazvijeni. Pored toga, u velikom broju slučajeva postoji ozbiljna nestašica adekvatnog kancelarijskog prostora i materijala.

Dodatni problemi proizilaze iz nedovoljnog prikupljanja i obrade računovodstvenih podataka. Iako su usvojeni Međunarodni standardi finansijskog izvještavanja (MSFI) i primjenjuju se širom zemlje, oni se primarno primjenjuju u svrhu eksternog (finansijskog) izvještavanja. Finansijski izvještaji nisu bili predmetom analize UNDP-a. S druge strane, primjećeni su značajni nedostaci u vezi internog izvještavanja, što se primarno odnosi na praksu razdvajanja troškova.

Prihodi i troškovi usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije ne knjiže se zasebno, već zajedno sa drugim komunalnim uslugama, ovisno o paketu usluga koje vodovod pruža. Shodno tome, sadašnje cijene vode su umjetno strukturirane, bez poštivanja načela punog povrata troškova. Neka preduzeća imaju alternative u odnosu na osnovni tarifni model zasnovan samo na volumetrijskom mjerenju, pa tako, ako je proveden program zamjene vodomjera, tarife se sastoje od dvije komponente: pretplatni iznos po potrošaču ili vodomjeru, te obračunati iznos po količini potrošene vode.

Konačno, **korisnicima se potrošnja obračunava različito, ovisno o tome da li se radi o fizičkim ili pravnim licima**. Većina preduzeća fakturiše potrošače na osnovu količina, primjenjujući istu tarifu za svaki potrošeni m³. Nijedan vodovod nema tarifne popuste za određene kategorije potrošača. Kao što je to slučaj s mnogim državnim preduzećima, veliki broj **vodovoda ima višak kadra**. Broj zaposlenih se kreće od 2,3 do 26 na 1.000 priključaka.³

Prosjeck u zemljama sa višim srednjim prihodima je malo veći od 3 uposlena na 1.000 priključaka. U zemljama sa niskim prihodima, prosjek je oko 11 ljudi na 1.000 priključaka. Razlike se djelomično odnose na činjenicu da su mnogi objekti npr. u istočnoj Evropi i centralnoj Aziji stavljeni na jedan priključak.⁴



Opštine su glavni investitori u novu infrastrukturu u sektoru pružanja usluga. Većina ove imovine često nije registrovana ni kao vlasništvo preduzeća, niti kao vlasništvo lokalne samouprave (opštine ili grada). Investicije se primarno finansiraju zaduživanjem i pošto se učinak vrjednuje i kroz političku prizmu, postoje pogrešne prakse da se izbjegavaju knjiženja osnovnih sredstava kako bi se uknjižio bolji računovodstveni bilans.

Kao posljedica toga, amortizacija proknjižena u finansijskim izvještajima vodovoda ne prikazuje stvarne troškove zamjene i održavanja tih stalnih sredstava. Shodno tome, sadašnja tarifna politika za vodovod i kanalizaciju ne uključuje efikasno održavanje sistema, a takođe ni sredstva za kapitalne troškove za nabavke, održavanje, popravke i ulaganja.⁵

Dodatni ključni problemi vezani su za **gubitke u mreži** (neprihodovanu vodu), tarifne stope i procenat naplaćenih potraživanja, kao i stručnost osoblja.⁶ Sve ovo ugrožava finansijsku održivost vodovodnih preduzeća tako što umanjuje njihove kapacitete za racionalno upravljanje finansijskim sredstvima.

U vezi ovakvog stanja je Svjetska banka⁷ nedavno objavila cijenjene preporuke, u kojim poziva da se unaprijed osigura održivost ulaganja, te da se vlade na svim nivoima vlasti obavežu na postizanje ovog cilja, uz argumentaciju da se jedino preuzimanjem takve obaveze i kontinuiranim i kvalitetno plasiranim investicijama može osigurati dugoročna poslovna održivost preduzeća u ovom sektoru.

STAVLJANJE METODOLOGIJE NA ISPIT PRIMJENJIVOSTI



2. Stavljanje metodologije na ispit primjenjivosti

Tarifna metodologija (ilustrovana dole) izrađena je i predložena kao metod za istovremeno bavljenje sa nekoliko dimenzija problema naznačenog gore. Jasnim i principijelnim pristupom organizovanju cijena i obračuna mogu se minimizirati efekti političkih uticaja, preduzeća mogu postati održiva, te se može osigurati dugoročna održivost resursa.

Tarifna metodologija definiše pravila koja uzimaju u obzir sljedeće elemente:

- povrat svih troškova, uključujući i operativne troškove i troškove novih investicija kao i održavanja i redovne zamjene postojeće infrastrukture, kao i
- troškove kapitalnih ulaganja i njihovo uvrštavanje u konačnu cijenu.



2.1. Principi/načela tarifne metodologije

Metodologija se zasniva na nekoliko ključnih principa, koji su uglavnom zajednički za tarifne strukture javnih usluga.⁸

- **Princip “korisnik plaća”.** Prema ovom načelu, troškove nastale pružanjem usluga korisniku ili grupi korisnika snosi taj korisnik ili grupa korisnika. To takođe znači da svi troškovi vezani za pružanje ove usluge trebaju biti izraženi u cijeni.

U BiH se ovaj princip ne poštuje dosljedno iako je propisan osnovnim zakonima. Uobičajeno je da lokalna preduzeća naplaćuju vodu po višim cijenama za pravna lica u odnosu na fizička lica. Ovakvim pristupom se, ustvari, vrši unakrsno subvencioniranje jedne kategorije potrošača (fizička lica) od druge (pravna lica). Strogo poštivanje ovog načela bi značilo da više nema umjetne kategorizacije potrošača (koji isto troše, tj. uzrokuju iste troškove pružanja usluge koju koriste), te da je jedini kriterij ukupna potrošnja i vezani troškovi snabdijevanja.

- **Princip pravičnosti i jednakosti.** Ovaj princip su potvrdile Ujedinjene nacije, koje su u *Rezoluciji o ljudskom pravu na vodu* br. 64/292 prepoznale pravo svake osobe na ličnu ili kućnu upotrebu u dovoljnim količinama zdravstveno sigurne, prihvatljive i fizički dostupne i priuštive vode. Ovo načelo podrazumijeva odgovornost lokalne zajednice da osigura snabdijevanje vode pod jednakim uslovima za svoje cjelokupno stanovništvo.

To trenutno nije slučaj u mnogim dijelovima BiH. Jednak pristup je osiguran samo u centralnim urbanim područjima kroz takozvani centralni sistem vodosnabdijevanja. Općenito, prigradska i ruralna područja nisu dio opšteg sistema pružanja usluga. Ovaj princip takođe utiče na primjenu načela da “korisnik plaća” pošto daje prioritet univerzalnom pružanju usluge u odnosu na pokrivanje cijene.

- **Princip priuštivosti (*affordability*).** Priuštivost je neposredno vezana za princip pravičnog i jednakog pristupa. Objektivno, ciljevi zacrtani u UN-ovoj rezoluciji mogu se postići jedino ako se skupno uzmu u obzir. U praktičnom smislu, radi se o najvećoj mogućoj cijeni koju prosječna porodica može mjesečno platiti iz svojih prihoda i sa prosječnom potrošnjom po osobi.

U BiH je granica za račun za vodu i kanalizaciju postavljena posljednjih godina na 4% od ukupnih mjesečnih prihoda referentnog domaćin-

stva. Granica se postavlja tako da ukupni troškovi za ove usluge ipak omogućavaju da se iz prihoda mogu izdvojiti sredstva za ostale osnovne životne troškove, uključujući hranu, školovanje, zdravstveno osiguranje i slično. Globalno prihvaćena granica priuštivosti se u većini slučajeva postavlja na tri do pet posto od prosječnog prihoda pojedinačnog domaćinstva.

Primjena ovog kriterija je problematična zbog činjenice da ne postoje pouzdani podaci za ukupne prihode koji uključuju plate, ali i prihode od poljoprivrede, turizma, sitnih usluga itd.

- **Princip** očuvanja prirodnih resursa. Ovaj princip je poznat i kao “načelo ekološke efikasnosti” i propisuje odgovoran i održiv pristup korištenju i eksploataciji resursa. U praksi se ovaj princip primjenjuje u obliku naknada za vodu (za korištenje površinskih i podzemnih voda, za zaštitu voda, za vađenje materijala iz vodotoka i dr.), a može se primjenjivati i dodacima na cijenu čija bi funkcija bila utjecanje na smanjenje potrošnje, a time i smanjenje zahvata vode iz okoline. Takođe se može primijeniti u praksi uvođenjem naknada koje bi trebale neutralizirati eventualni negativni utjecaj na okoliš nastao u toku bilo koje faze korištenja resursa.

Ovo načelo se već nalazi u praktičnoj upotrebi na lokalnom nivou, kroz posebne naknade npr. za korištenje voda, zaštitu voda ili vađenje šljunka iz vodotoka.

- **Puno pokrivanje troškova.** Ovim principom se propisuje da se svi troškovi vezani za uslugu trebaju pokriti kroz cijenu pružanja te usluge. Namjera je da se osigura dugoročna održivost preduzeća balansiranjem prihoda i rashoda. Ono što je ključno za njegovu dosljednu primjenu jeste puno razumijevanje svih troškova koji se odnose na uslugu.

Ovo načelo se samo djelomično poštuje u lokalnoj praksi, uglavnom zbog lošeg knjiženja osnovnih sredstava. To je razlog što se obračunava samo jedan dio stvarnih troškova amortizacije i što se zapostavlja održavanje i kapitalna ulaganja. Sve ovo postavlja ozbiljna ograničenja za održivost i poboljšanje usluga.

Ovo se načelo treba uzeti u obzir zajedno sa načelima priuštivosti i pravičnosti, što nalaže da se svima pružaju usluge koje se i dalje mogu priuštiti i čiji su vezani troškovi unutar granica definisane priuštivosti.

- **Princip ekonomske efikasnosti.** Ovaj princip uključuje optimizaciju korištenja pumpi u mreži, hemikalija za dezinfekciju, optimalno upravljanje osnovnim sredstvima i minimiziranje gubitaka u mreži, minimalan broj zaposlenika koji je dovoljan za implementaciju svih operativnih aktivnosti i druge aktivnosti na optimizaciji. Odnosi se i na učinak cjelokupnog sektora i na pojedinačna preduzeća.

Bitan je za sektor, ali je isto tako od suštinske važnosti za postizanje strateških ciljeva iz tarifne metodologije.

2.2. Ciljevi i smjernice koji rezultiraju iz postavljenih principa

Ovi principi su korišteni kao širi okvir za analizu rezultata testiranja.

S tim u vezi je neophodno dati nekoliko uvodnih napomena. Većina vodovoda pruža usluge i u drugim oblastima pored vode i upravljanja otpadnim vodama. Neki se (su)finansiraju kroz fakturisanje drugih vrsta usluga za krajnje korisnike (pravna ili fizička lica), drugi se finansiraju i iz lokalnih budžeta. To utiče na **načelo punog povrata troškova i načelo da "korisnik plaća"**, pošto se stvarni troškovi pružanja vodnih usluga sakrivaju kroz druge usluge, a krajnji korisnici ustvari ne pokrivaju stvarne troškove. Naslijeđena je praksa da poslovni i javni sektor nose veliki dio tereta finansiranja vodovodnih preduzeća kroz politiku diferenciranih tarifa.

Sve to sprječava efektivan prelaz na jednak tretman krajnjih korisnika i pravilno poštivanje **principa pravičnosti i jednakosti i principa priuštivosti**.

Ekonomska efikasnost se ne smatra najvećim prioritetom zbog prethodno spomenutih političkih uplitanja i nedovoljno razvijene kulture korporativnog upravljanja. Zbog toga vodovodna preduzeća **u većini slučajeva imaju prevelik broj** uposlenih, što otežava bilo kakvo ozbiljno smanjenje troškova putem racionalizacije radne snage.

Princip ekološke efikasnosti koristio se kao prethodno utvrđeni indikator da bi se analiziralo kako ekološka pitanja mogu uticati na finansijski učinak vodovodnih preduzeća i očekivane cijene za snabdijevanje vodom za piće, kanalizaciju i prečišćavanje otpadnih voda.

S ovim načelima kao smjernicama, glavni ciljevi aktivnosti bili su da se analizira efekat koji će metodologija imati na:

- model koji uključuje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda tamo gdje ih ima;
- strukturu uposlene radne snage;
- priuštivost usluga koje se pružaju -- naročito siromašnim i ranjivim domaćinstvima;
- računovodstveni sistem preduzeća.

Testna aktivnost se bavila pitanjem uticaja potencijalne primjene tarifne metodologije na održivost vodovoda i na lokalnu zajednicu. Sagledano je nekoliko opštih pitanja:

- Da li će metodologija za određivanje cijena (kada se pretoči u pravila i procedure) odgovoriti sadašnjim potrebama vodovoda u smislu poslovnog i finansijskog učinka?
- Da li njena primjena može poboljšati korporativno upravljanje na lokalnom nivou (određivanje cijena, održavanje infrastrukture, priuštivost i pristup šire populacije uslugama vodosnabdijevanja i kanalizacije)?
- Da li može doprinijeti zaštiti okoliša, naročito u vezi prečišćavanja otpadnih voda i upravljanja muljem nastalim tim procesom?

Analiza je takođe uporedila tarifnu metodologiju sa već dostupnim najboljim praksama, imajući u vidu da posmatrani vodovodi nemaju iste kapacitete, znanje i poznavanje procesa određivanja cijena.

2.3. Opis testne aktivnosti

Tokom 2016. i 2017. godine, UNDP-ov projektni tim je postigao dogovor sa četiri opštine, dvije u FBiH i dvije u RS, sa ciljem testiranja vodovodnih preduzeća da bi se vidjelo kako stoje u odnosu na prethodno izrađenu tarifnu metodologiju.

Angažovana su dva eksperta za ovu aktivnost. U sklopu aktivnosti, izvršen je pregled relevantnih dokumenata, što uključuje i samu tarifnu metodologiju, te zakone, strateška dokumenta i druge relevantne izvještaje. Pregledom do-

kumenata utvrdio se osnovni kontekst. Na osnovu toga, eksperti su izvršili detaljni pregled tehničkih kapaciteta i finansijskih izvještaja četiri vodovodna preduzeća koja su učestvovala u aktivnosti. Nakon toga su obavili ključni segment aktivnosti -- odnosno, primijenili su tarifnu metodologiju¹⁰ na podatke o trenutnom stanju poslovanja odabranih vodovoda. Primjena se sastojala od sljedećeg redoslijeda koraka:

- računovodstveno razdvajanje troškova prema definiranim troškovnim centrima, odvojeno za prva tri mjeseca i za druga tri mjeseca;
- procjena tarife koja trenutno odgovara tako evidentiranim razdvojenim troškovima;
- uvrštavanje nalaza tehničkog eksperta u vezi radne snage i mjera za neprihodovanu vodu, te analiza njihovog uticaja na finansijski učinak;
- procjena buduće optimalne tarife, komparacija prelaznog perioda i prelaznih tarifa.

Po završetku centralne analize, obavljen je razgovor sa 13 predstavnika iz svih lokalnih vlada, entitetskih ministarstava i regulatornih organa, kao i sa predstavnicima ekspertnih i strukovnih organizacija koje djeluju u sektoru vodosnabdijevanja.

Cilj ovog kvalitativnog zadatka bio je da se privremeno uspostavi određeni nivo podrške za mjere predložene u tarifnoj metodologiji, prouče stavovi o konkretnim opcijama poslovne politike, kao i prepreke koje bi mogle stajati na putu praktične upotrebe metodologije u relevantnim lokalnim zajednicama i vodovodima.

2.4. Kratki opis pilot-testova

Sva četiri posmatrana vodovoda su registrovana kao javna komunalna preduzeća u 100-postotnom vlasništvu lokalnih (opštinskih) vlada. Svi vodovodi pružaju usluge vodosnabdijevanja, tri se takođe bave pružanjem usluga odvodnje otpadnih voda, dok dva vodovoda pružaju i usluge prečišćavanja otpadnih voda. Vodovodi takođe pružaju usluge koje nemaju nikakve veze sa distribucijom i obradom vode. Neki su angažovani na uređenju okoliša, održavanju javnih površina i grobalja, upravljanju prirodnim rezervatima i pružanju usluga zimske službe, kao i na održavanju sistema javne rasvjete u svojoj lokalnoj zajednici (Tabela 1.).

Tabela 1. Pregled usluga koje pružaju posmatrana preduzeća

Pilot/usluge	VP-FBIH1	VP-	WUC-RS1	WUC-RS2
Snabdijevanje vodom	VP-RS1	VP-	X	X
Kanalizacija	X	X		X
Upravljanje čvrstim otpadom	X			
Zimska služba	X			
Uređenje okoliša	X			
Održavanje javnih parkova i grobalja		X		
Javna rasvjeta		X		
Upravljanje prirodnim rezervatima		X		
Usluga odvodnje otpadnih voda			X	X

VP-FBIH1 ima pet djelatnosti: vodosnabdijevanje, kanalizacija, upravljanje čvrstim otpadom, zimska služba i uređenje okoliša. Dok se računi za vodosnabdijevanje, kanalizaciju i čvrsti otpad ispostavljaju domaćinstvima i pravnim licima, fakturisanje za zimsku službu i uređenje okoliša se vrši na osnovu ugovora potpisanog sa lokalnom vladom.

VP-FBIH2 djeluje u sljedećim oblastima: vodosnabdijevanje, kanalizacija, održavanje javnih zelenih površina i grobalja, javna rasvjeta i upravljanje prirodnim rezervatom. Stoga se prihodi ubiru iz tri različita izvora: od građana i pravnih lica za komunalne usluge, od Grada za javnu rasvjetu i održavanje parkova, te iz komercijalnih usluga vezanih za turizam na lokacijama u prirodnom rezervatu.

VP-RS1 pruža usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda. Odnedavno je krenulo sa građevinskim poslovima, gdje uglavnom pruža usluge lokalnoj vladi na konkurentskim osnovama. Posljedica toga je da rukovodstvo koristi postojeće resurse u preduzeću, ali takođe i privremeno upošljava sezonske radnike na građevinskim projektima.

VP-RS2 registrovano je kao komunalno vodovodno preduzeće koje pruža usluge vodosnabdijevanja, kanalizacije i prečišćavanja otpadnih voda. Rukovodstvo ima značajno iskustvo u projektima međunarodne saradnje i odličan nadzor nad poslovnim i finansijskim učinkom preduzeća.

**ŠTA SE MOGLO
NAUČITI IZ TESTNE
AKTIVNOSTI?**



3. Šta se moglo naučiti iz testne aktivnosti?

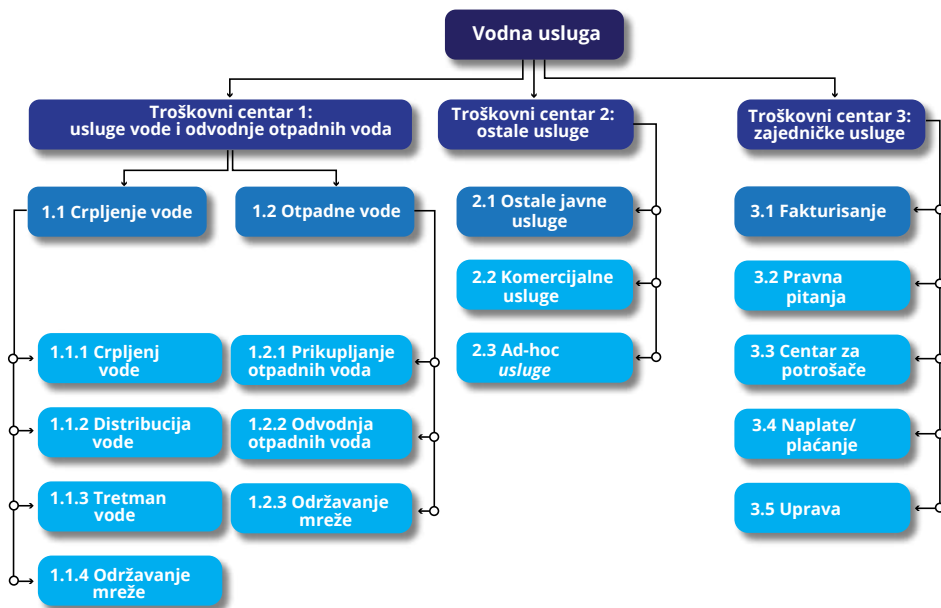
U ovom dijelu su predstavljeni glavni nalazi iz testne aktivnosti, što uključuje nalaze u vezi računovodstvenih procedura, sadašnje tarife i procjene tarife koja se treba uspostaviti kada se ispoštuju svi principi iz tarifne metodologije.

3.1. Računovodstveno razdvajanje knjiženja troškova i prihoda

Jedan od glavnih preduslova za smislenu primjenu tarifne metodologije jeste detaljno sagledavanje strukture troškova vezanih za pružanje usluga. Ako se ne izvrši jasan pregled svih uključenih troškova, ne može se pravilno ispoštovati princip *punog povrata troškova*.

U zakonskoj regulativi oba entiteta propisano je da pravna lica trebaju dostaviti finansijske izvještaje za period od godinu dana, sa evidentiranom dobiti ili gubicima i drugim ukupnim prihodima, predstavljenim u jedinstvenom kombinovanom izvodu. Izvještaj prikazuje ukupne troškove nastale iz operativnih aktivnosti, raščlanjene po vrsti troškova (troškovi materijala i energije, plate i troškovi vezani za plate, neposredne usluge treće strane, amortizacija, te troškovi hrane i nematerijalni troškovi). Ukupni trošak za dati period se podešava u skladu sa razlikom u trošku inventara. Međutim, stvarna računovodstvena praksa se značajno razlikuje među posmatranim vodovodnim preduzećima, te ima slučajeve u kojim se uopšte ne vrši razdvajanje, ili se vrši na rudimentarnom nivou.

Kako bi se riješio ovaj problem, tarifna metodologija predlaže hijerarhijski sistem troškovnih centara (Ilustracija 1.) i skup pravila za razdvajanje troškova po troškovnim centrima (primarno prema vrsti usluge).⁹ Ovaj sistem se koristio da bi se izvršilo razdvajanje troškova napravljenih od strane posmatranih vodovoda. Razdvajanje je urađeno minimalno na nivou pružanja usluga, za dva naredna kvartala u godini, kako bi se utvrdile razlike u ukupnoj potrošnji vode u različitim periodima u godini. Računovodstveno razdvajanje urađeno je za sve nastale troškove, uključujući i troškove amortizacije.



Ilustracija 1. Struktura troškovnih centara

Gdje god je to bilo moguće, troškovi su se knjižili na najnižem nivou u hijerarhiji troškovnog centra, odnosno na relevantnom nivou obrade, koji je odgovarao vrsti troška i toku vrijednosti poslovanja. Troškovi koji nisu bili povezani sa konkretnim procesom knjižili su se na višem nivou u hijerarhiji troškovnog centra. Troškovi koji su se dijelili između usluga vodosnabdijevanja i kanalizacije, a koji se nisu mogli razdvojiti u samim uslugama, knjiženi su u centru za zajedničke troškove (ali i kasnije definiranim ključem raspodjele preraspoređeni na pojedinačne usluge).

3.1.1. Nalazi u vezi razdvajanja troškova koji se odnose na sve vodovode

Nekoliko nalaza u vezi praksi razdvajanja troškova odnosi se na sve vodovode.

- Općenito, **troškovi materijala i energije** mogu se podvesti pod pružanje usluga, na osnovu fakturisanja (tj. varijabilni za troškovne centre 1.1.2, 1.1.3, 1.2.2; fiksni za troškovni centar 1.1.4). Potrošnja materijala i energije u administrativnim odjelima može se raspodijeliti na osnovu uvođenja ključa za razdvajanje ili proporcionalno po neposrednom trošku.

- **Troškovi zaposlenika** uključuju i plate i troškove vezane za plate. Zasnivaju se na radnim ugovorima i internim pravilnicima koji definišu sistematizaciju radnih mjesta i na koeficijentu za obračunavanje plata na osnovu kompleksnosti i odgovornosti određene pozicije. Troškovi zaposlenika su fiksni troškovi, koji se obračunavaju na osnovu rasporeda i stvarnih radnih sati provedenih na svakoj od pruženih usluga. Vodovodi ne raščlanjuju ukupan broj sati po troškovnim centrima. Zakonske odredbe koje regulišu upošljavanje ne dozvoljavaju obračun troškova na osnovu učinka. Zato se takvi troškovi zaposlenika obračunavaju od strane troškovnih centara na osnovu broja utrošenih radnih sati.

Trenutno, vodovodi imaju sasvim malo fleksibilnosti za primjenjivanje bilo kakve mjere u vezi upravljanja ljudskim resursima.

Iako se pregovaračka moć radnika razlikuje među vodovodima, ovisno o postojanju kolektivnih ugovora, velika većina zaposlenih ima stalne ugovore, a to je razlog što su na mjere otpuštanja nametnuta značajna ograničenja, kako je i propisano zakonima o radu. Nadalje, sadašnjom sistematizacijom predviđa se još više zaposlenih u odnosu na trenutni broj. Zbog toga postoji mogućnost da će rukovodstva i nadzorni odbori donijeti odluku da povećaju ukupan broj radnika zbog političkih ciljeva.

- Još jedan važan segment računanja troškova vezan je za način na koji se **knjiži i obračunava amortizacija**. Knjiži se na godišnjem nivou, na osnovu relevantne računovodstvene politike, uz poštivanje maksimalnih neoporezivih stopa. Troškovi amortizacije su fiksni i mogu se jednostavno obračunati za relevantni troškovni centar. Međutim, postoji dosta nedostataka u načinu na koji vodovodna preduzeća knjiže i obračunavaju troškove amortizacije. Trenutno, amortizacija se odnosi na sredstva uknjižena kao imovina i oprema. Istovremeno, nijedan vodovod ne izvještava investicijske troškove onako kako je to propisano od strane MRS (Međunarodni računovodstveni standardi). Iz tog razloga vodovodi ne vrše revalorizaciju sredstava. Umjesto toga, amortizacija se obračunava na osnovu vrijednosti "po trošku" (početnoj vrijednosti).

Knjiženje sredstava nije pouzdano. Podzemna infrastruktura se samo djelomično evidentira u glavnim knjigama. Stope amortizacije se ne obračunavaju na osnovu procjene sadašnje vrijednosti. Osnovni ne-

dostatak računovodstvenih sistema sva četiri vodovoda tiče se nedovoljne upotrebe jednog konkretnog računovodstvenog standarda (MRS 37. – Rezervisanja, potencijalne obaveze i potencijalna sredstva). Iz tog razloga nijedan od njih ne može osigurati dovoljna sredstva za kapitalna ulaganja koja bi omogućila redovno održavanje i zamjenu sredstava koja propadaju, odnosno investicije.

3.1.2. Pojedinačna opažanja u vezi razdvajanja troškova

Tokom studije, VP-FBiH1 pokazao je značajan kapacitet za primjenu metodologije za određivanje cijena u bliskoj budućnosti. VP-FBiH1 primjenjuje zasebni šifarnik za ručno razdvajanje troškova u troškovnim centrima i planira da u bližoj budućnosti uvede automatsku obradu. Ono što predstavlja prepreku za potpuno pouzdano računovodstveno razdvajanje je nedovoljno definisana procedura za raspodjelu troškova zaposlenih i opreme po sektorima (uslugama), zbog čega još uvijek nije bilo moguće precizno knjižiti pojedinačne radne sate zaposlenih u svakom sektoru. Takođe, još uvijek nije u potpunosti provedeno razdvajanje funkcija i korištenja resursa za svaku zasebnu uslugu. Ono što bi VP-FBiH1 mogao da uradi jeste strože regulisanje odjeljenja i resursa dodijeljenih svakom odjeljenju kako bi se izbjeglo unakrsno subvencionisanje između različitih usluga.

VP-FBiH2 još uvijek nije primijenio nijednu proceduru računovodstvenog razdvajanja, a evidencija nije bila dovoljno pouzdana da omogući stalnu primjenu metodologije za određivanje cijena. Preduzeće obavlja poslove vodosnabdijevanja i kanalizacije, a takođe i održavanja javnih parkova i grobalja, javne rasvjete i upravljanja prirodnim rezervatom. Zbog toga je veliki dio poslovanja u sektoru pružanja usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda u značajnoj mjeri unakrsno subvencioniran prihodima od drugih usluga (prije svega od upravljanja prirodnim zaštićenim područjem), što postizanje potpunog razdvajanja troškova čini još težim. Samo trećina domaćinstava u vodovodnom sistemu ima priključak na kanalizaciju, što predstavlja sasvim malu osnovicu za naplaćivanje ove usluge domaćinstvima i ugrožava priuštivost usluge ako dođe do punog razdvajanja vezanih troškova. Ono što predstavlja još jedan ozbiljan problem jesu ilegalni priključci i shodno tome povećanje neprihodovane vode kao administrativnog gubitka, što tvori pogrešnu osnovu za razdvajanje stvarnih troškova i relevantnu procjenu tarife. Rukovodstvo je već uvelo inspekcije kako bi otkrilo i spriječilo ovakve situacije u budućnosti.

Sudeći po sadašnjoj organizacionoj strukturi VP-RS1, moguće je brzo izvršiti relativno nesmetano usvajanje procedure za razdvajanje troškova i pouzdano određivanje cijena. Tokom perioda posmatranja, preduzeće

nije imalo efektivan sistem za računovodstveno razdvajanje troškova u troškovnim centrima u preduzeću (sistem je naknadno uspostavljen). Međutim, sudeći po organizaciji preduzeća, dobroj stručnosti rukovodstva i nedavnim promjenama u poslovanju i tarifama, preduzeće je u dobroj mjeri spremno za usvajanje tarifne metodologije. Preduzeće je nedavno počelo da se bavi građevinskim poslovima i uglavnom nudi usluge lokalnoj vladi na konkurentskim osnovama. Shodno tome, rukovodstvo koristi postojeće resurse u preduzeću, ali isto tako i angažuje određeni broj sezonskih radnika za građevinske poslove.

VP-RS2 već ima dobro razvijen sistem, tako da se tarifna metodologija može primijeniti u sklopu postojećih kapaciteta i u kratkom vremenskom roku. Preduzeće je registrovano kao komunalno preduzeće koje pruža usluge vodosnabdijevanja, kanalizacije i prečišćavanja otpadnih voda. Rukovodstvo ima veliko iskustvo i odlično vrši nadzor nad poslovnim i finansijskim učinkom preduzeća. Preduzeće je razvilo sofisticiran model za obračunavanje troškova koji uključuje razdvajanje troškova, a koji se koristi za interno izvještavanje i u svrhu donošenja odluka. Rukovodstvo takođe koristi interne izvještaje i analize u pregovaranju cijena sa kreatorima politika.

3.2. Analiza sadašnjih tarifa

Na osnovu računovodstvenog razdvajanja troškova tokom dva kvartalna perioda u 2016. i 2017. godini, sadašnje tarife su analizirane kako bi se vidjelo koliko su preduzeća u stanju da pružaju vodne usluge na finansijski održiv način, bez dobiti. **Analiza je pokazala da sadašnje tarife omogućavaju potpuno održivo poslovanje samo u VP-RS1.** Sadašnja tarifa osigurava poslovanje s dobiti za priključke u gradskim područjima. Srednja tarifa (pravna lica i domaćinstva na osnovu trenutne potrošnje) za vodosnabdijevanje trenutno ima maržu od 3,6%, dok je marža za kanalizaciju 11,3% (u vrijeme studije). Međutim, rukovodstvo razmatra proširivanje mreže na prigradska područja, koja su uglavnom nalaze na brdima i nisu gusto naseljena. Ovo bi moglo dovesti do značajnog povećanja troškova, naročito što se tiče ukupne potrošnje energije, međutim broj novih korisnika neće proporcionalno pratiti ovo povećanje. Stoga se očekuje povećanje potrebne tarife u budućem periodu.

U tri druga preduzeća, cijene su formirane ispod ekonomskih cijena, što znači bez poštivanja načela ekonomske efikasnosti. Operativni troškovi ovih preduzeća se subvencioniraju od strane lokalnih vlasti na sljedeće načine:

- a. finansiranjem iz takozvanih zajedničkih komunalnih usluga (održavanje javnih površina, zimski služba itd.);

- b. davanjem koncesijskih prava na određenu lokaciju i/ili sektor; ili
- c. davanjem neposrednih subvencija na nivou preduzeća.

U slučaju **VP-FBiH1**, sadašnja tarifa omogućava subvencije za upravljanje čvrstim otpadom iz tarife za snabdijevanje vodom. Sadašnja tarifa za snabdijevanje vodom je 11% ispod praga povrata troškova, nasuprot tarifi za kanalizaciju koja ima pozitivnu maržu od 40%.

U **VP-RS2**, snabdijevanje vodom se subvencionira iz tarife za kanalizaciju. U testnoj aktivnosti, izračunata je sadašnja tarifa za tri osnovne usluge -- vodovodno snabdijevanje, kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda -- i utvrđeno je da se razlikuje u rasponu od 10 do 15% u odnosu na izračunavanja samog vodovodnog preduzeća.

VP-FBiH2 u značajnoj mjeri subvencionira tarife za kanalizaciju iz komercijalnih prihoda od turizma (upravljanje prirodnim zaštićenim područjem). U VP-FBiH1, tarifa za snabdijevanje vodom se subvencionira iz tarife za kanalizaciju, što je donekle slučaj i sa VP-RS1.

Sadašnja organizacija izlaže posmatrana vodovodna preduzeća različitim rizicima. Regulatorni okvir za koncesije i javne nabavke omogućava angažovanje trećih lica. Iz tog razloga lokalne vlasti imaju diskreciono pravo da u budućnosti dodjeljuju ugovore bilo kojem trećem pravnom licu. S druge strane, rashodi u finansijskom poslovanju vodovoda su veoma rigidno vezani za zakonske odredbe, naročito što se tiče ugovora o radu. Ovim se ne ostavlja puno prostora za optimizaciju radne snage u kontekstu bilo kakvih mogućih promjena u ukupnim izdacima. Shodno tome, ukidanje subvencije za sadašnju cijenu snabdijevanja vodom i kanalizacije zbog angažovanja trećih lica bi dovelo do ozbiljnih finansijskih problema za preduzeća.

Naročito je VP-FBiH2 izloženo riziku. Različiti izvori prihoda su nestalne prirode, dok je s druge strane većina troškova fiksna i s njima se ne može tako lako upravljati. Ako bi se pružanje profitabilne usluge (upravljanje prirodnim zaštićenim područjem) dodijelilo nekom drugom pravnom licu, preduzeće bi se suočilo sa ozbiljnim srednjoročnim finansijskim problemima.

3.3. Tehnički nalazi

Tehnička analiza s ciljem sticanja uslova za optimizaciju troškova proizvela je tri glavne preporuke za vodovode (puni sažetak se nalazi u Ilustraciji 2. dole). Kako bi bili u mogućnosti da pravilno provedu zahtjeve iz tarifne metodologije, svaki od vodovoda bi trebao uraditi sljedeće:

- a. izvršiti revalorizaciju sredstava i troškova amortizacije kako bi se obezbjedila sredstva za zamjenu,
- b. uvesti mjere u upravljanju ljudskim resursima i broju zaposlenih,
- c. uvesti srednjoročne mjere s ciljem smanjenja neprihodovane vode.

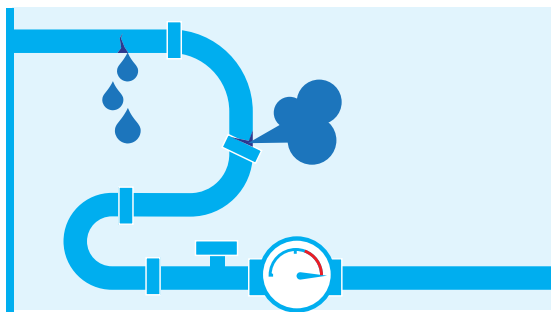
Prema tehničkoj ekspertizi, ako bi se izvršila amortizacija revaloriziranih sredstava, mjere za neprihodovanu vodu bi se mogle financirati na održiv način. Povećanje amortizacije iznosilo bi između 210.000 i 697.000 KM, dok bi godišnje ulaganje u mjere za neprihodovanu vodu bilo od 100.000 do 217.000 KM.



Pa ipak, ove mjere bi različito uticale na različita preduzeća. Amortizacija sredstava vodovodnih preduzeća imala bi značajno negativan uticaj na poslovanje VP-FBIH2. S druge strane, ovo bi se moglo posmatrati kao mjera putem koje bi se mogla financirati buduća ulaganja u neophodno održavanje mreže (pošto ima najdužu mrežu po priključku).

Ako bi se uveo moratorij na zapošljavanje, i uz prirodni odlazak sadašnje radne snage (penzionisanje), dva vodovoda bi mogla u srednjem roku postići cilj od 1,2 zaposlena na 1.000 korisnika.

Procjena smanjenja potrošnje energije uslijed smanjenog curenja u mreži i stoga i smanjenih potreba za crpljenjem vode ide od 7.000 do 69.000 KM, osim u slučaju VP-RS1, za koji se procjenjuje da bi se ukupni troškovi potrošnje energije mogli povećati za 54.000 KM.



Nadalje je naznačeno u procjeni eksperta da bi se ulaganje u mjere za neprihodovanu vodu moglo smatrati korisnim samo sa ekološke tačke gledišta. U finansijskom smislu, ove mjere bi vjerovatno predstavljale dodatni pritisak na poslovanje sva četiri vodovoda. Procijenjeni povrat na ulaganje u mjere za neprihodovanu vodu, izračunat na osnovu ušteta u potrošnji energije, iznosi od 3,9 do 69% u periodu od jedne do 25 godina.

VP	VP FBiH1	VP FBiH2	VP RS1	VP RS2
Amortizacija (trenutna)	330	73	124	453
Amortizacija (potrebna)	547	770	334	703
Neto promjena	217	697	210	250
Godišnji troškovi mjera za smanjenje neprihodovane vode	(178)	(217)	(187)	(100)
Potrošnja energije (trenutna)	226	288	115	413
Potrošnja energije (očekivana)	219	264	169	344
Godišnja ušteta (povećanje)	7	24	(54)	69
Povrat na investiciju	3,9%	11,1%	(28,9%)	69,0%
<i>u godinama</i>	25	9	-	1

Ilustracija 2. Rezultati tehničke ekspertize – sažetak (vrijednosti izražene u hiljadama KM)

3.4. Utvrđivanje potrebnih tarifa

Nakon primjene tri osnovne mjere koje su predložili tehnički eksperti za sadašnje tarife -- u obliku poslovnog i finansijskog okvira koji bi osigurao srednjoročnu, odnosno dugoročnu održivost -- izračunate su projekcije tarifa potrebnih u budućnosti za prognostički period od sedam do deset godina. Ukratko, nove tarife trebaju biti:

- blago povećane za vodu i smanjene za kanalizaciju u VP-FBiH1;
- značajno povećane za vodu i devetostruko povećane u VP-FBiH2;
- blago povećane za vodu u VP-RS1; i
- umjereno povećane za vodu i značajno povećane za kanalizaciju (uključujući prečišćavanje) u VP-RS2.

VP	FBiH 1		FBiH 2		RS 1		RS 2	
	Voda	Kanalizacija	Voda	Kanalizacija	Voda	Kanalizacija	Voda	Kanalizacija
Potrošnja po m3	1,4193	0,4204	2,3200	2,0400	1,0729	0,2801	1,2839	0,6740
Sadašnja cijena po m3	1,2587	0,5899	1,2600	0,2564	1,1115	0,3118	0,9321	0,4597
Marža	(11,3%)	40,3%	(45,7%)	(87,4%)	3,6%	11,3%	(27,4%)	(31,7%)
Buduća tarifa	1,5608	0,4542	2,9270	2,1317	1,3293	0,3118	1,1950	0,7079
% povećanje/ smanjenje	24%	-23%	132%	731%	19,60%	0%	28,20%	54,20%

Ilustracija 3. Sadašnje i potrebne tarife (u KM)

Kada se sagledaju u kontekstu načela priuštivosti, projicirane buduće tarife su u granicama priuštivosti, koja je izračunata na osnovu prosječnih prihoda domaćinstava na svakoj od lokacija. Jedini izuzetak je VP-FBIH2, gdje bi značajno povećanje tarifa koje se smatra potrebnim na osnovu testne aktivnosti stavilo cijene usluge izvan ovih granica.

Bez obzira na to, čak i ako bi tarifa ostala unutar granica priuštivosti, uvijek će biti domaćinstava kojim treba podrška da plate račun za vodu. Sistem subvencioniranja nije dio tarifne metodologije i zato nije bio detaljno razmatran. Dvije lokalne vlade već razvijaju upravo takav sistem subvencija za ranjive kategorije stanovništva. Treba takođe naglasiti da davanje tih subvencija nije nadležnost vodovoda, već lokalnih vlasti.

ŠTA AKTERI MISLE O METODOLOGIJI?



4. Šta akteri misle o metodologiji?

U ovom dijelu je dat pregled različitih mišljenja i stavova prikupljenih kroz razgovore s akterima.



Ono što je ključno za bilo koji vid održive primjene tarifne metodologije u sadašnjem institucionalnom i legislativnom okviru, a u nedostatku jedinstvenog regulatornog okvira koji bi njenu primjenu (ili primjenu bilo koje druge metode) učinio obaveznom, jeste nivo potencijalne podrške od strane lokalnih političkih vlasti.

To evaluate whether such support may be expected, local government representatives were interviewed (except for the LG representative from one FBiH municipality). Still, views of three informants provide insights into the set of reactions one might expect in some further phases of the implementation of the Methodology.

4.1. Mišljenja lokalnih vlasti

Bilo kakav vid praktične implementacije metodologije ovisi o podršci lokalnih vlada. Vjerovatno će u dosta slučajeva primjena metodologije dovesti do relativnog povećanja tarifnih nivoa, ali će isto tako u manjem broju slučajeva dovesti do smanjivanja tarifnih nivoa. To samo potvrđuje efekte sadašnjeg pristupa određivanju cijena u svim opštinama.

Nalazi u vezi “potrebne tarife” pokazuju da se metodologija ne svodi samo na povećanje cijena. Njen cilj je, u stvari, da se pronađu optimalni tarifni nivoi koji će omogućiti ne samo očuvanje sadašnjih operativnih kapaciteta, već i dugoročnu održivost kako preduzeća, tako i, što je još važnije, same usluge.

Iako se stvari čine jasnim, nisu svi predstavnici lokalnih vlasti izrazili podršku za sve implikacije metodologije. U daljem tekstu navodimo neke od stavova koje su izrazili predstavnici lokalnih vlasti.

Predstavnici lokalnih vlasti su upitani da li bi podržali uvođenje **principa iz tarifne metodologije** u svojim lokalnim zajednicama.

- Dok su predstavnici lokalnih vlasti iz područja RS1 i FBiH1 izrazili spremnost da u potpunosti ispoštuju princip punog povrata troškova i konkretne zahtjeve uključujući i računovodstveno razdvajanje svih troškova, definisanje mjera za poboljšanje efektivnosti, utvrđivanje tarifa koje će osigurati puni povrat troškova za vodosnabdijevanje i kanalizaciju, mjere na optimizaciji radne snage i ciljane investicije u neprihodovanu vodu, predstavnik lokalnih vlasti iz RS2 nije iskazao podršku za mjere koje su potrebne za pravilno poštivanje i praktičnu implementaciju ovog principa.
- Slično tome, predstavnici lokalnih vlasti iz RS1 i FBiH1 su jasno razumjeli da će potrebne tarife možda uticati na priuštivost usluga vodovoda, a samo se predstavnik lokalnih vlasti iz RS2 opet nije složio s tim.

Drugi ključni element angažmana lokalnih vlasti tiče se **intervencija s ciljem poboljšanja sadašnjeg procesa održavanja infrastrukture**. U vezi s tim, zatraženo je mišljenje predstavnika lokalnih vlasti:

- Općenito, predstavnici lokalnih vlasti se slažu da postoji potreba za uspostavljanjem efektivnog sistema putem kojeg bi se finansiralo održavanje infrastrukture vodosnabdijevanja i kanalizacije.
- Svi predstavnici vlasti su mišljenja da vodovodna preduzeća trebaju prikazati svoje prihode sa jasnim raščlanjenjem stavki, kako bi imali jasan pregled njihovih kapaciteta za stvaranje prihoda.
- Svi se slažu da je hitno potrebno održivo upravljanje pružanjem ovih usluga. Tri predstavnika vlasti tvrde da su u tom cilju već pokrenuta poboljšanja u vezi registracije sredstava ili se započinju aktivnosti u tom pravcu.
- Takođe su se složili da u određeni dio tarife takođe treba uključiti i potrebna sredstva za održavanje i redovnu zamjenu sredstava (infrastrukture).
- Kako bi se očuvala priuštivost za sve krajnje korisnike, lokalne vlasti ne bi oklijevale sa razmatranjem davanja subvencija ranjivim

kategorijama stanovništva na sistematičniji način. S druge strane, kako je naglasio jedan od predstavnika vlasti, "ova populacija nije pod nikakvom direktnom nadležnošću lokalnih vlasti", tako da je za bilo kakvu mjeru u ovom pravcu "potrebno samo da se prepozna i odobri od strane aktuelne politike, pošto ima uticaja na opštinski budžet".

Predstavnici vlasti su takođe upitani da ocijene trenutne **kapacitete u vezi srednjoročnog planiranja**, te da daju svoje mišljenje kako se mogu poboljšati ili izmjeniti procedure za određivanje cijena. Svi sagovornici:

- shvataju da je srednjoročno planiranje nedovoljno razvijeno, te da su potrebna poboljšanja.
- se slažu da je za planiranje potrebno bolje usmjeravanje i nadzor na svim nivoima vlasti, te da se trebaju uključiti i načelnici i skupštine, ali takođe i nadzorni odbori.
- su iskazali spremnost lokalnih vlasti da poboljšaju procedure za strateško planiranje.

Što se tiče **procesa određivanja cijena**:

- Sagovornici se uglavnom slažu da se ovaj proces treba uzeti u obzir kada dođe do proširenja mreže ili ako se novi izvori priključuju na mrežu.
- Predstavnici lokalnih vlasti shvataju da se moraju uzeti u obzir i prečišćavanje otpadnih voda i obrada mulja kada se budu utvrđivale procedure za određivanje cijena konkretno za prečišćavanje otpadnih voda.
- Takođe prepoznaju potrebu da se uzmu u obzir različiti dinamički parametri, kao npr. depopulacija uslijed iseljavanja, u utvrđivanju procedura za određivanje cijena, međutim ne pridaju veliku važnost ovom faktoru.

4.2. Mišljenja kreatora politika i stručnjaka

Javne usluge trebaju služiti opštem javnom interesu. Umjesto toga, artikulirani interesi u praksi uglavnom odražavaju trenutni politički ambijent i saveze. Zato se, kao što je već rečeno, državna preduzeća često koriste kao sredstvo za postizanje konkretnih političkih ciljeva.

Isto se više-manje može reći za većinu vodovodnih preduzeća. Kao što je podcrtao **jedan nezavisni ekspert**, “interesi vodovoda su direktno vezani i pod uticajem političkih interesa u svojoj opštini/gradu”. S tim na umu, ključni sagovornici su upitani da ocijene interes i kapacitete vodovoda da primjene tarifnu metodologiju. Takođe je od njih zatraženo da daju svoju procjenu očekivane podrške opštinskih/gradskih vijeća ili njihovog otpora protiv uvođenja tarifne metodologije.

Svi stručni sagovornici, kao i kreatori politika, vjeruju da vodovodi imaju jasan interes da primjene tarifnu metodologiju. Po njihovom mišljenju, metodologija pruža solidan okvir za vodovode da svoje poslovne operacije učine održivijim. Misle da se metodologija treba ugraditi u relevantne regulatorne okvire kao obavezna procedura koju će provoditi sva javna vodovodna preduzeća, lokalne vlade i nadzorni organi.

Što se tiče kapaciteta za praktičnu implementaciju, izrečeni su različiti sudovi za različite vodovode. Prema sagovorniku iz **Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva**, “neki vodovodi nemaju ni ljudske kapacitete ni svijest o efektima koji bi se mogli postići tamo gdje bi se primjenjivala metodologija”. Testna aktivnost je takođe jasno pokazala da postoje značajne razlike u kapacitetima.

Neki vodovodi imaju puno jače kapacitete za provođenje bilo kakvih novih tehničkih ili operativnih rješenja. To je uglavnom povezano s njihovim iskustvom u prethodnim godinama sa programima upravljanja vodom i pripremnim aktivnostima za aranžmane sa međunarodnim finansijskim institucijama.

Što se tiče instrumenata neophodnih za poboljšanje korporativnog upravljanja, sagovornici su zamoljeni da analiziraju nekoliko opcija. Skoro svi se slažu da **poboljšanja u ovoj oblasti trebaju uključiti strožu raspodjelu nadležnosti među akterima, kao i individualnu odgovornost** za određivanje cijena. Takođe, iskazuju skoro jedinstvenu podršku stvaranju nezavisnih tijela kao što su *ad-hoc* ekspertne komisije za ovjeravanje tarifnih prijedloga, te regulatornog tijela sa jakim nadzornom ulogom. Takođe smatraju da se trebaju uspostaviti specijalizirane smjernice za procjenu poštivanja tarifne metodologije.

Sagovornici su takođe upitani za mišljenje u vezi unaprijed određenog paketa opcija poslovne politike. Jedan ekspert misli da je "regulatorni problem sa FBiH vezan za podijeljene nadležnosti između lokalnog nivoa i kantona". Kako je dalje rečeno, "kada se bude utvrđivao propis za metodologiju za određivanje cijena, značajne ovlasti su vezane za menadžment i/ili očuvanje vodnih resursa, a ova pitanja imaju veze sa integrisanim upravljanjem vodom". Pošto se radi o nadležnosti koju dijele FBiH i kantoni, "treba se regulisati na entitetskom nivou i dalje razraditi na kantonalnom nivou".

Većina sagovornika vjeruje da bi pristup koji je trenutno predviđen, a prema kojem je zamišljen podzakonski akt na entitetskom nivou, predstavljao najadekvatniji i naizvediviji način da se metodologija ugradi u regulatorni okvir FBiH. Neki od njih takođe podržavaju druge opcije koje bi mogle biti jednako efektivne, ali i manje politički izvedive, a radi se o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi. Kako bi se to uradilo, prema mišljenju jednog eksperta, određivanje cijena treba se dati u nadležnost načelnicima i gradonačelnicima, trebaju se uskladiti kantonalni zakoni sa podzakonskim aktom FBiH, i onda propisati inspekcije i sankcije u slučajevima neusvajanja tarife.

Sagovornici se općenito slažu da nije posebno bitno da li će se metodologija uvesti kroz zakone, u vidu podzakonskog akta, ili putem posebnih odluka. **Bitno je da se jasno utvrdi nadležnost načelnika i gradonačelnika za njenu implementaciju**, kao i adekvatne sankcije za načelnike i gradonačelnike koji ne ispoštuju proceduru za određivanje cijena. Ako bi se stvari postavile na taj način, po mišljenju jednog od eksperata, "opštinska vijeća ne bi trebala imati nadležnost da glasaju za tarife dok god načelnici djeluju u skladu sa metodologijom", te dok god načelnici mogu jasno pokazati "da se poštuju osnovni principi". Nasuprot tom mišljenju, jedan od sagovornika tvrdi da se "metodologija neće provoditi dok god ne postoji operativno regulatorno tijelo na nivou FBiH". Stoga je stava "da je jedina opcija usvajanje okvirnog zakona FBiH za komunalne usluge i uspostava regulatornog tijela".

Administrativni poredak i odvojene ovlasti u RS-u omogućavaju donekle jednostavniji proces regulisanja obavezne upotrebe metodologije. Sagovornici se slažu da propis treba biti na entitetskom nivou, međutim izrazili su različita mišljenja u vezi različitih zakonskih opcija. Tako jedan od sagovornika tvrdi da je najjednostavniji način da se to uradi posebna odluka, "pošto je to dosta realnija opcija u odnosu na usvajanje zakona, mada bi", kako je takođe kazao, "zakon ponudio dugoročno održivo rješenje".

Upitani da daju opštu ocjenu tarifne metodologije i njene relevantnosti unutar lokalnog konteksta, svi sagovornici su iskazali mišljenje da bi metodologija predstavljala značajno poboljšanje u sadašnjem regulatornom okviru. Predstavnica Udruženja "Vodovodi Republike Srpske" izrazila je podršku

primjeni metodologije. Međutim, kako je ispravno primijetila, u sadašnjim regulatornim uslovima, bilo kakva opšta primjena “ovisila bi o svakom pojedinačnom preduzeću i lokalnoj zajednici”.

Jedino što sagovornici mogu uraditi u ovom trenutku jeste da “preporučuju njenu primjenu sve do dana kada postane zakonska obaveza”. Sagovornik iz ministarstva je naglasio da prije bilo kakve ozbiljne primjene metodologije, “treba dosta toga uraditi u smislu priprema”. Primijetio je da bi metodologija bila provediva, “treba se dalje razjasniti i razraditi”.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE



5. Zaključci i preporuke

Organizovano pružanje usluga vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda predstavlja jedan od najfundamentalnijih elemenata svakog pristojnijeg sistema pružanja javnih usluga. Ono, međutim, ovisi o različitim faktorima. I političke odluke i društveni zahtjevi utiču na to kako se voda distribuira, međutim možda će ove odluke i zahtjevi izgubiti iz vida da postoji generacijska obaveza da se ovaj resurs i infrastruktura sačuvaju za buduće generacije.

U ovoj studiji se ponovo vraćamo na neke od ovih faktora, koji utiču na proces određivanja cijena i obratno. Predstavljamo tarifnu metodologiju koju smo primijenili u četiri pilot-vodovoda kako bi sagledali mogućnost efektivne replikacije u drugim vodovodnim preduzećima. Na osnovu nalaza iz primjene predložene metodologije, ukazujemo na određena ograničenja i pitanja koja ograničavaju efektivno upravljanje i pružanje vodnih usluga od strane vodovoda, te pričamo o mogućim mjerama koje bi mogle riješiti ova ograničenja i omogućiti održivije snabdijevanje vodom. Stoga je zaključni dio organizovan u tri zasebna dijela.

5.1. Metodologija određivanja cijena: prednosti i mane

Za početak, naglašava se da bi vodovodna preduzeća mogla ustvari neovisno primijeniti samu tarifnu metodologiju i predložiti je lokalnim vlastima na usvajanje. U određenim slučajevima, međutim, pored angažmana vodovodnih preduzeća i lokalnih vlasti i postojanja političke volje za primjenu metodologije, što je osnovni preduslov, takođe bi bilo neophodno posjedovanje ili izgradnja kapaciteta za implementaciju gorespomenutih aktivnosti kao što je računovodstveno razdvajanje troškova, revalorizacija sredstava i troškova amortizacije, uvođenje mjera u upravljanju ljudskim resursima i optimizaciji broja zaposlenih, ili implementacija poboljšanih mjera za neprihodovanu vodu. Za ovo je vjerovatno potrebna posebna i specijalizovana obuka za zaposlene u vodovodu kako bi se postiglo dugoročno i održivo poboljšano upravljanje komunalnim uslugama i evaluacija tarife zasnovana na efikasnom upravljanju troškovima.

Jedna od ključnih **prednosti** primjene metodologije vezana je za poboljšanje cjelokupnog upravljanja komunalnim uslugama. Njeni principi, kao i koraci za praktičnu primjenu, veoma su korisni za prepoznavanje nedostataka i mogu poslužiti kao solidna osnova za pokretanje napora da se nedostaci uklone ili makar ublaže. Insistiranje u metodologiji na strogo razdvajanje troškova od strane naznačenih troškovnih centara omogućava evaluaciju cijene usluge isključivo na osnovu direktno vezanih troškova, što trenutno nije slučaj u skoro svim BiH vodovodima. Nadalje, metodologija pokazuje potrebu za optimiziranim kapacitetima zaposlenih u smislu broja zaposlenih, te u smislu stručnosti zaposlenih. Na ovaj način bi se zaustavila dugotrajna praksa nekontrolisanog zapošljavanja iz političkih razloga. Metodologija je takođe korisna da ukaže kada postoji potreba za ozbiljnim poboljšanjem upravljanja neprihodovanim vodom, kao i redovnog ulaganja u održavanje. Studije pokazuju da su ova dva problema među najvažnijim u skoro svim vodovodnim preduzećima i razlog što mnoga od njih imaju mreže koje su zastarjele i cure, te nemaju sredstava za popravke i zamjenu mreže. Metodologija takođe postavlja operativne standarde i uvodi upravljanje zasnovano na učinku, kao i osnovu za sveobuhvatni mjerni program unutar cijele mreže, što će omogućiti velika poboljšanja u oblasti održavanja. U pravilu, ova dva elementa nedostaju. Konačno, kada se računovodstvene prakse usklade sa predloženim knjiženjem troškova po troškovnim centrima, odnosno prema pruženim uslugama, predložena metodologija će omogućiti veoma jednostavnu procjenu tarife, čak i ako se očekuje da će stopa naplate biti niža od 100%.

Što se tiče mana, mora se naglasiti da se metodologija ne može primijeniti bez računovodstvenog softvera koji omogućava sistematsko razdvajanje troškova i finansijsko izvještavanje razdvojeno od strane troškovnih centara. Ovo ipak i ne predstavlja ozbiljno ograničenje pošto većina vodovodnih preduzeća u BiH već posjeduje odgovarajući softver, iako iz različitih razloga rijetko koriste takve postojeće mogućnosti u ovu svrhu. Iskustvo iz Projekta "Opštinsko okolišno i ekonomsko upravljanje" (MEG), koji podržava i finansira Vlada Švicarske i provodi UNDP BiH, pokazuje da se vodovodna preduzeća brzo navikavaju na takve promjene u računovodstvenim praksama.

Ključnu **opasnost**, te shodno tome i veliki izazov za širu primjenu metodologije, predstavlja nedostatak političke podrške, pošto se metodologija direktno sukobljava sa dva politička cilja u javnim komunalnim preduzećima: 1) održavanje niskih cijena i nepoštivanje principa povrata troškova (što se politički promoviše kao "briga za narod"), i 2) politička podrška, pa čak i pritisak da se poveća broj zaposlenih bespotrebno upošljavanjem u javnim institucijama, što se veoma često radi za, između ostalih, članove vodećih političkih stranaka. Trenutno se ovakva praksa smatra normalnom, međutim metodologija

takođe ima za cilj da promijeni takav mentalitet. To je potrebno za većinu javnog sektora, ne samo za vodovodne usluge.

Ukratko, testiranje primjene metodologije u četiri opštine jasno je dokazalo svoju efektivnost i primjenjivost, pod uslovom da je vodovodno preduzeće posvećeno metodologiji, kao i da postoji politička volja lokalnih vlasti. Ako bi metodologija postala dijelom formalno-pravne regulative koja bi neposredno nametnula njenu implementaciju, minimizirao bi se rizik političkog izbjegavanja i preferencije da se očuva status quo, koji uključuje veliki politički uticaj na proces zapošljavanja i niske populističke cijene. Pošto namjera tarifne metodologije nije samo da pruži matematičku osnovu za utvrđivanje cijene, već i da postavi osnovu za pojačano upravljanje vodovodima i jasno prepoznavanje i optimizaciju troškova vezanih za svaku pojedinačno pruženu uslugu, u narednom dijelu ćemo naznačiti glavna pitanja vezana za sektor.

5.2. Neka od osnovnih pitanja

Neučinkovit sistem ulaganja u zamjenu istrošenih sredstava i održavanje mreže predstavlja stalno opterećenje i može dovesti do gubitaka u budućnosti i neodrživosti usluga. Podcijenjena sredstva i sredstva neprijavljena u bilanci stanja ili vanbilansnoj evidenciji dovode do podcijenjenih troškova amortizacije i precijenjene tekuće dobiti i zadržane dobiti. Implicitno, dionički kapital je preuveličan. To ne ostavlja prostora za rano upozoravanje u finansijskom izvještavanju, koje bi se moglo iskoristiti za predviđanje bilo kakvih finansijskih problema u budućnosti.

Nadalje, relativno nizak nivo vlastitih ulaganja i zaduživanja omogućava održavanje likvidnosti prihvatljivog neto obrtnog kapitala i izbjegavanje finansijskih problema. Lokalne vlade, kao vlasnici javnih komunalnih preduzeća, nemaju zakonsku obavezu da pokrivaju akumulirane gubitke i dugove državnih preduzeća. Shodno tome, može se očekivati od lokalnih vlasti sa visokom stopom duga i niskim prihodima od poreza i neporeskih prihoda da izgube kapacitet za intervenisanje u vodovodnim preduzećima kako bi se prevazišli njihovi potencijalni finansijski problemi.

Lokalne vlasti obavezuju javna vodovodna preduzeća da pružaju usluge vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda, te da budu odgovorna za dugoročno održavanje mreže. U praksi, svim vodovodima su neophodna adekvatna finansijska sredstva za redovno održavanje i zamjenu istrošenih dijelova mreže, međutim imaju različite kapacitete za upravljanje cijelim procesom, a takođe imaju različita mišljenja u vezi osiguravanja dugoročne

održivosti pružanja usluga. U prosjeku, strateški pristup održavanju mreže je slab i nije vezan za druge mjere koje bi trebale osigurati efektivan proces.

5.3. Mjere koje se mogu poduzeti

Properly evaluated depreciation of assets could help WUCs to accumulate financial resources needed for regular maintenance and replacement of water and sewerage networks. Depreciation used in the tariff setting for forecasting reasons should be based on cost approach – the amount that would be required currently to replace the service capacity of an asset (current replacement cost). By reasonable application of specific accounting standards WUCs could build solid baseline for CAPEX capacities in the future.

Ako vodovodna preduzeća žele da postignu gore navedeno, potrebno je da urade sljedeće:

- Revalorizacija vrijednosti cijele mreže (cijevi i oprema) u skladu sa standardima. To znači procjena cijene pod aktualnim tržišnim uslovima.
- Uvođenje i primjena računovodstvene politike koja osigurava godišnja sredstva za buduća ulaganja i zamjenu, raspoređena u skladu sa procijenjenim životnim vijekom cjevovoda (npr. 2% godišnje u periodu od 50 godina).
- Uvođenje i primjena računovodstvene politike koja osigurava godišnja sredstva za redovno održavanje na osnovu prijašnjih podataka o troškovima popravki.
- Uvođenje politike finansijskog upravljanja koja reguliše redovni prenos korespondentnog dijela naplaćenih usluga na zasebni podračun (ili analitički kod). Ova politika mora propisati da se sredstva isključivo dodjeljuju za buduća ulaganja i zamjenu.
- Pravljenje srednjoročnog plana investicija koji uključuje ulaganja u zamjenu i mjere za neprihodovanu vodu, sa setom finansijskih i nefinansijskih indikatora. Plan investicija će se onda finansirati kroz posebno uspostavljen fond koji je lako sljediv od strane nadzornih odbora i/ili skupština.

Pored svega navedenog, ozbiljni nedostaci u sadašnjim sistemima određivanja cijena u svim vodovodnim preduzećima takođe su povezani sa činjenicom da načelo da "zagađivač plaća" nije dobro pretočeno u cjenovnu politiku. Do promjena može doći samo ako se i lokalne vlasti i vodovodna preduzeća međusobno slože da ugrade ovo načelo u procese određivanja cijena.

Za opštine i vodovodna preduzeća koja žele da to urade, potrebne su dvije početne mjere:

- pripremanje mape zagađivača na teritoriju, i
- pružanje izbora industrijskim zagađivačima da izgrade vlastita postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, ili da im se naplati provedeno prečišćavanje putem javnog postrojenja po tarifi vodovodnog preduzeća.

Ni vodovodi ni lokalne vlasti kao vlasnici nemaju ozbiljne prognoze o tome kako dinamički parametri mogu uticati na budući finansijski učinak vodovoda. Tri kombinovana glavna faktora mogu kumulativno uticati na buduće poslovanje svakog vodovodnog preduzeća:

- d. Očekuje se da odnedavno brojno iseljavanje iz zemlje u dužem roku značajno suzi bazu potrošača.
- e. Proširenje mreže na prigradska područja stvara nesrazmjernu relaciju između očekivanih prihoda i akumuliranih troškova. Nadalje, stanovništvo u prigradskim područjima teži da koristi vlastite septičke cisterne i postoji mala vjerovatnoća da će se uključiti u sistem pružanja usluge odvodnje otpadnih voda.
- f. Buduća postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i obradu mulja će nesumnjivo imati uticaj na potrebne tarife, te će predstavljati posebno opterećenje za priuštivost tarifa.

Čini se da lokalne vlasti nisu svjesne činjenice da intervencije u zaštiti okoliša, praćene negativnim efektima druga dva faktora, ozbiljno utiču na priuštivost vodnih usluga za društveno ranjive kategorije. Shodno tome, ovakav pritisak može uticati na stabilnost javnih finansija.

U širem smislu, dugoročna održivost usluge može se postići samo ako se uravnoteže socijalne potrebe i stvarni troškovi pružanja usluge. Iako se treba zaštititi kao najosnovnije pravo, takođe mora biti dostupna i u budućnosti, a ovaj zadatak se ne može u potpunosti realizovati bez ozbiljnih investicija.

Fusnote

- 1 2018 Izjave o investicijskoj klimi: Bosna i Hercegovina, dostupno na: <https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/bosnia-and-herzegovina/>
- 2 Izvještaj dostupan na: www.ba.undp.org
- 3 Više informacija u Vučijakovom izvještaju iz 2013. godine, dostupnom na: <http://www.mdpinicijative.ba/images/dokumenti/Analiza-pravnog-i-institucionalnog-okvira-za-rad-vodovoda-u-lokalnim-zajednicama.pdf>
- 4 Vučijak, Branko (2015) Metodologija za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u Bosni i Hercegovini, UNDP BiH.
- 5 Sredstva ostvarena od strane preduzeća, koja se koriste za kupovinu, održavanje ili poboljšanje osnovnih sredstava, npr. objekti, vozila, oprema ili zemljište.
- 6 Mišljenja dostupna na: <http://www.watergovernance.org/programmes/goal-wash/bosnia/>
- 7 Više informacija: <http://documents.worldbank.org/curated/en/848191530818491433/Bosnia-and-Herzegovina-Water-Quality-Protection-Project>
- 8 Zasniva se na Vučijak, Branko (2015) Metodologija za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u Bosni i Hercegovini, UNDP BiH.
- 9 Vučijak, Branko (2015) Metodologija za određivanje cijene usluga vodosnabdijevanja/vodoopskrbe i kanalizacije u Bosni i Hercegovini, UNDP BiH.







Bosna i Hercegovina
Zmaja od Bosne b.b.
71000 Sarajevo
Bosnia and Herzegovina

Tel: +387 (33) 293 400
Fax: +387 (33) 552 330
ba.undp.org

@UNDPBIH

