

INFORMACIJE O PROJEKTU

INVESTICIJE I ODREĐIVANJE CENA U PREDUZEĆIMA KOJA SE BAVE USLUGAMA VODOSNABDEVANJA I KANALIZACIJE

PREDLOZI REFORMI

UVOD

Smanjenje zagađenja nutrijentima i drugim otrovnim supstancama koje iz naseljenih područja dospevaju u vodna tela reke Dunav je glavni cilj UNDP-GEF Dunavskog regionalnog projekta (DRP), i jedan od ciljeva regionalnih i opštinskih komunalnih preduzeća koja se bave uslugama vodosnabdevanja i kanalizacije (u daljnjem tekstu: preduzeća) u dunavskom rečnom bazenu (DRB). Ostali ciljevi ovih preduzeća uključuju snabdevanje vodom dobrog kvaliteta, pouzdanu uslugu i pravilno prikupljanje i tretman otpadnih voda. Međutim, mnogi od njih nemaju odgovarajuće resurse za velika ulaganja u postizanje ovih ciljeva. Zbog toga moraju odrediti prioritete, a vrlo često, otpadne vode nisu tako prioritetne u odnosu na ostale ciljeve.

Velike inicijative za smanjenje zagađenja će biti uspešne samo ako im prethodi serija reformi u preduzećima, koja će rezultirati u efikasnijem radu, uključujući uštedu troškova, dobro osmišljenu reviziju visine i strukture cena, te kvalitetnu i pouzdanu uslugu. Reforme mogu biti potrebne čak i u slučajevima kada se deo investicije u otpadne vode plaća od strane finansijskih programa pomoći države ili Evropske unije, jer ostatak investicije ipak mora biti finansiran od strane preduzeća, te će prateći operativni troškovi – koji su obično odgovornost preduzeća – verovatno biti veći.

U okviru ovih informacija se daje „popis“ reformi koje – prema iskustvima kako iz razvijenih zemalja, tako i iz zemalja u tranziciji – mogu značajno povećati kapacitete preduzeća u ispunjavanju višestrukih strateških ciljeva, uključujući napredni tretman otpadnih voda.

Reforme su kategorisane u dvije grupe: reforme cena (ili reforme „tarifa“), te administrativne i tehničke reforme. Međutim, važno je imati na umu da će ove reforme verovatno pratiti jedna drugu, te da potpuna realizacija koristi bilo koje reforme zavisi od efikasnog provođenja ostalih reformi. Konačno, sve reforme se ne odnose jednako na sva preduzeća obzirom da jedna grupa reformi bolje odgovara nekom preduzeću od druge.

REFORME CIJENA

1. ODREĐIVANJE CENA KOJE GARANTUJU PUNI POVROT TROŠKOVA

Određivanje cena usluga za pitku i otpadnu vodu na osnovu kojih će se moći vršiti puni povrat troškova je važno i za održivost usluga i za osiguranje efikasne raspodele resursa i njihovu uštedu. Ukoliko su prihodi manji od troškova, onda će preduzeće na kraju morati da smanji kvalitet svojih usluga jer neće biti u mogućnosti da finansira popravku, održavanje i zamenu postojeće infrastrukture, i u onim ekstremnim slučajevima, operativne troškove. Kada se određuju ukupni troškovi preduzeća, neophodno je da se na pravilan način vrednuje infrastruktura kako bi se u obzir uzela stvarna amortizacija infrastrukture usled korištenja, a i zastarelosti. Primena cena koje garantuju povrat troškova je posebno važna prije nego što sistem počne sa novim uslugama ili poveća obim postojećih. Kada cene u potpunosti ne odražavaju troškove potrebne za pružanje usluge, potrošači će „prekomerno trošiti“ što ne samo da je neefikasno, već može rezultirati u prevelikoj eksploataciji vode, ali takođe i povećati operativne troškove preduzeća.

2. USPOSTAVLJANJE CENA KOJE ODRAŽAVAJU TROŠKOVE

Cene koje odražavaju troškove ne samo da odražavaju pune troškove preduzeća koje pruža uslugu, već takođe i razlike u troškovima pružanja usluga različitim potrošačima. Ove razlike u troškovima mogu biti uzrokovane različitim okolnostima kao što su: vrsta posla kojim se potrošač bavi, zagađenje koje potrošač proizvodi, sezonska potrošnja vode ili udaljenost potrošača. Bilo koji da je razlog, prilagođavanje cene potrošača na taj način da ona odražava puni trošak usluge potreban je kako bi se na pravilan način očuvala i voda i ostali vredni resursi. Problematična praksa koja postoji u ekonomijama u tranziciji je da se industrijskim potrošačima naplaćuje veća cena nego domaćinstvima što se može nazvati problematičnom praksom i za posledicu ima preveliku potrošnju od strane domaćinstava i premalu potrošnju ili prelazak na samostalno vodosnabdevanje i usluge kanalizacije od strane industrija.

3. UVOĐENJE MJESEČNIH NAKNADA

Promenljive cene i tarife određene su u monetarnim jedinicama po količini vode (npr. €/m³). Fiksne tarife određene su u monetarnim jedinicama po jedinici vremena (npr. €/mjesec). Obzirom da su veliki delovi troškova komunalnih vodovodnih sistema sačinjeni od fiksnih troškova, logično je i u ekonomskom i u poslovnom smislu povratiti barem deo tih troškova putem primene fiksne tarife, a za povrat ostalih troškova, uključujući operativne troškove koji variraju u zavisnosti od količine vode koja se koristi, primenjivati varijabilnu tarifu. Fiksne tarife su takođe privlačne jer mogu stabilizovati dotok prihoda, što je posebno važno u područjima sa značajnom sezonskom potrošnjom.

Mesečne fiksne tarife takođe mogu biti opravdane iz perspektive jednakosti, jer kod primene čisto varijabilnih cena korisnici usluga sa malom i periodičnom potrošnjom mogu se delom finansirati od strane velikih potrošača npr. potrošači u vikendicama koriste male količine vode periodično, ali iziskuju troškove za stalno pružanje usluga.

4. IZBJEGAVATI I OGRANIČITI FINANSIJSKI TERET PO POTROŠAČE

Prije uvođenja novih tarifa ili povećanja cena, preduzeće mora detaljno razmotriti finansijsku održivost potrošača. Nema neke opšteprihvaćene vrednosti prihvatljivog plaćanja, kao što je na primer određeni procenat primanja ili neka druga mera. Koliko su potrošači voljni da plate zavisi

umnogome od uslova u državi, zajednici, preduzeću i domaćinstvu, te od nivoa i tipa usluge o kojoj je riječ.

Ukoliko je reakcija potrošača takva da oni sve manje koriste usluge ili odustaju od njih tako što odgađaju plaćanje ili odbijaju da plate, ili od javnih službenika traže olakšice, vodovodni sistem može se suočiti sa ozbiljnim finansijskim poteškoćama. Postupnost u povećanju tarifa, uvođenje tarifa koje se zasnivaju na troškovima, planiranje investicija koje balansiraju potražnju za različitim uslugama i eventualne troškove, i korištenje opštih programa socijalne zaštite kako bi pomogli domaćinstvima sa niskim primanjima da plate usluge vode i kanalizacije, mogu olakšati teret po potrošače, dok u isto vreme osiguravaju priliv prihoda u preduzeće.

5. ZAKLJUČIVANJE POJEDINAČNIH UGOVORA SA VELIKIM POTROŠAČIMA, U SKLADU SA NJIHOVIM POTREBAMA

Ovi ugovori definišu uslove usluge, uključujući visinu cena, za velike potrošače, u koje spadaju i opštine i javne institucije. Oni obavezuju i vodovodni sistem i glavnog potrošača na jedan duži period vremena. To štiti potrošača od nerealnih povećanja tarifa, a vodovodni sistem od pritiska da daje povoljne tarife utecajnim potrošačima, gubitka potrošača ili naglog pada korištenja usluga. Pojedinačni ugovori su posebno važni kada manji broj potrošača sačinjava veliki deo ukupne potrošnje, i kada smanjenje njihove potrošnje u velikoj meri smanjuje prihode preduzeća.

PRIPADAJUĆE ADMINISTRATIVNE I INSTITUCIONALNE REFORME

6. POKRETANJE PROGRAMA INFORMISANJA JAVNOSTI

Kada potrošači preduzeća dobro razumiju faktore koji uvetuju cenu vode i kanalizacije, onda je veća mogućnost da će prihvatiti povećanje cena. Program informisanja javnosti ili kampanja je posebno korisna pre velikih ulaganja i promena cena koja ih prate, ili nove tarifne strukture kao što je uvođenje mesečnih naknada.

7. DOBRO VOĐENJE PROTOKOLA

Dobro vođenje protokola, osim ispunjavanja lokalnih i međunarodnih računovodstvenih standarda, bi takođe trebalo da se primenjuje kako bi pružilo podršku finansijskim i upravljačkim sistemima, te donošenju odluka. Idealno, preduzeća bi trebala imati svoj interni sistem podataka koji sadrži vremenski niz podataka dobrog kvaliteta sa širokim dijapazonom varijabli. Sistem podataka bi trebao uključivati detaljne podatke o računima potrošača, uključujući informacije o potrošnji, fakturisanju i plaćanju. Podaci o troškovima preduzeća bi trebali biti organizovani ne samo u skladu sa tradicionalnim računovodstvenim kategorijama, već takođe prema „troškovnim centrima“ preduzeća, koji mogu biti definisani u skladu sa kategorijama potrošača, geografskim područjima koja se opslužuju ili vrsti usluge koja se pruža. Nadalje, preduzeće treba povesti računa kod klasifikacije ovih troškova: operativni nasuprot kapitalnih troškova, troškovi održavanja nasuprot popravki, itd.

Dobro održavan sistem podataka može pružiti korisne informacije za studije tarifa, inicijative povrata troškova, predviđanje potražnje, odluke o upravljanju potražnjom, finansijsko planiranje i monitoring ispunjavanja finansijskih planova. Kroz niz indikatora uspeha, sistem podataka takođe može oceniti efikasnost odluka uprave. Sve u svemu, sistem podataka bi trebao podržavati razradu i provođenje drugih različitih reformi opisanih u ovom dokumentu.

8. POBOLJŠANJE NAPLATE

Prednost poboljšanja naplate je u povećanju prihoda za preduzeća, i malim kašnjenjima naplate. Uprkos tome, mnoga preduzeća nemaju plan aktivnosti kako da primoraju ne platiše i neredovne platiše da redovno izmiruju svoje račune. Postoje različite strategije za poboljšanje naplate i preduzeća bi trebala odabrati jednu ili više njih, u zavisnosti od lokalnih uslova, uključujući zapaženu efikasnost mera, pripadajućih troškova i tehnoloških prepreka. Neki primeri su ukidanje usluge, smanjena isporuka vode ne platišama, tužbe na sudu, objavljivanje imena ne platiša, te zahtevanje depozita prije pružanja usluge.

9. UČEŠĆE U STUDIJAMA POREĐENJA (BENCHMARKING) SA DEFINISANIM SISTEMOM VREDNOSTI

Poređenje (benchmarking) sa definisanim sistemom vrednosti je sistematsko merenje i poređenje istog seta indikatora u nekoliko organizacija. Primer jednog indikatora je trošak za radnu snagu po m³ isporučene vode. Putem poređenja vlastitih rezultata sa rezultatima dobivenim u drugim preduzećima, mogu se identifikovati prednosti i nedostaci, a zatim se identifikovani nedostaci mogu poboljšati. Da bi se poboljšao uspeh vlastite organizacije, mora se vidjeti što je uradila organizacija koja je imala najbolje relevantne indikatore.

10. PROVOĐENJE AUDITA USPEHA VAŠE ORGANIZACIJE

Umesto poređenja sa definisanim setom vrednosti, možete izvršiti audit vaših rezultata od strane nezavisnog stručnjaka, te na osnovu njegovih nalaza izraditi plan reformi. Ovaj audit nije isti kao finansijski audit u svrhu poreza. Finansijskim auditom treba utvrditi da li je računovodstveni deo na pravilan način urađen, te da li pravilno odražava rad preduzeća, a posebno prihode i rashode. Kod audita rezultata, naglasak se stavlja ne efektivan rad preduzeća. I studije poređenja sa definisanim setom vrednosti i audit rezultata mogu poslužiti za pripremu plana reformi koji će smanjiti troškove i/ili poboljšati prihode.

11. PRUŽANJE PODRŠKE ZA DOBRE UPRAVLJAČKE PRAKSE

Vlasnik preduzeća, najčešće opština, može pružiti podršku upravi preduzeća s ciljem ohrabivanja smanjenja troškova usluga i/ili poboljšanja kvaliteta usluga bez povećanja troškova. Ukoliko je uprava efikasna, i tarife odražavaju troškove usluga, onda će se ova podrška više nego isplatiti. Postoje mnogobrojni načini pružanja podrške. Jedan od njih je dodela ugovora za upravljanje preduzećem na osnovu tendera. Cena upravljanja može zavisi od rezultata postignutih u poboljšanju operativne efikasnosti. Ugovorom treba definisati adekvatno vreme za uvođenje reformi i postizanje rezultata. Drugi način je da se kreira kompenzacijski paket za imenovane direktore, u kojem je jedan od faktora ispunjavanje zacrtanih ciljeva uspeha.

12. MERENJE KOLIČINA I KVALITETA PITKE I OTPADNE VODE

Merenje količina pitke i otpadne vode u relevantnim mrežama, te merenje potrošnje, su neophodni elementi reformi tarifa i povećanja uspeha.

Merenje potrošnje vode zahteva se kod tarifne strukture zasnovane na kubnom metru, koja pruža direktnu podršku na očuvanje vodnih resursa. Merenje potrošnje vode takođe pomaže kod uveravanja potrošača da zaista plaćaju samo za vodu koju su potrošili, što umnogome pomaže kod

prihvatanja povećanja tarifa. Ova praksa obuhvata i naknadno postavljanje vodomera u zgradama sa zajedničkim stanovanjem.

Merenje količine pitke i otpadne vode pomaže kod određivanja lokacije i količine gubitaka vode i infiltracije, i glavni je faktor u identifikaciji investicija koje su troškovno-najefikasnije u vodovodnoj i kanalizacijskoj mreži.

13. PROCENA PRIHODA I RASHODA PREMA PRIRASTU I PLANIRANJE INVESTICIJA

Da bi doneli dobre odluke o raspodjeli budžeta uključujući, posebno, planiranje dugoročnih investicija, aktivnosti i projekti bi se trebali analizirati prema visini potrebnih investicija, nakon čega se određuju prioriteta. Samo kada se tehnički nezavisni projekti okarakterišu na ovaj način, a zatim se odrede prioriteta za implementaciju, možemo biti sigurni da su donesene troškovno-efikasne, i još bolje, efektivne odluke. Na taj način preduzeća mogu odrediti da li neki projekat – čak i politički popularan projekat – previše košta. Metodologija prirasta pruža osnovu za definisanje tarifa koje odražavaju troškove i osnove za neophodne ali previše skupe i velike investicije.

DETALJNIJE O PREDLOZIMA REFORMI

Izveštaj Dunavskog regionalnog projekta (Procena i razrada tarifa za pitku i otpadnu vodu i naknada za zagađenje u slivu reke Dunava: Knjiga 1.: Pregled predloga i pitanja reformi tarifa i naknada za zagađenje) obuhvata mnoge predloge reformi čiji je sadržaj detaljnije dat u gornjem tekstu.

Program DABLAS je objavio izveštaj (Najbolje prakse u određivanju tarifa za pitku i otpadnu vodu) koji takođe preporučuje set institucionalnih i tarifnih praksi za daljnje razmatranje.

DRP je izradio model na bazi „Excela“ pod nazivom 'ASTEC', koji ima mogućnost da na sveobuhvatan način analizira međusobni odnos između cena usluga preduzeća i investicionih strategija, struktura troškova, ponašanja potrošača i fizičkih uslova. ASTEC je uspešno korišten u nekoliko slučajeva kao alat za pružanje podrške odlukama i za testiranje reformi koje se odnose na novu strukturu tarifa, investicionih strategija i korporativnih promena.

Neke od gore navedenih reformi su uvedene na dvije lokacije: u Pitesti, Rumunija i Karlovcu, Hrvatska. Relevantna iskustva, uključujući analize ASTEC-a, su ukratko priložena u dva izveštaja DRP projekta i jednom informativnom listu.

Svi ovi izveštaji i alati će uskoro biti dostupni u dijelu 'Municipal Water Supply and Wastewater' (Komunalno vodosnabdevanje i otpadne vode) web-stranice DRP projekta: http://www.undp-drp.org/drp/themes_municipal-ws-ww.html.

SADRŽAJ

www.icpdr.org

www.undp-drp.org