

## PROBLEMI STRUKTURNOG PRILAGOĐAVANJA VODOPRIVREDE U KONTEKSU TRANZICIJE I EVROPSKE INTEGRACIJE SRBIJE

Marko BAJČETIĆ

JVP „Vode Vojvodine“, Novi Sad, E-mail: mbajcetic@vodevojvodine.com

### REZIME

Tranzicioni i integracioni procesi Republike Srbije kao i primene okvirne Direktive o vodama direktno se odražavaju na sistem vodoprivrede (upravljanje vodama). Prva faza za te procese je strukturno prilagođavanje. Ona se ogleda u svojinskoj i ekonomskoj identifikaciji imovine i dobara i menadžerskom upravljanju. Date su osnove i kriterijumi za razdvajanje imovine i dobara kao i neki principi upravljanja. Izneti su i osnovni makro politički i ekonomski uticaji, zahtevi transformacije i mogućnosti sprovođenja strukturnog prilagođavanja.

Ključne reči: vodoprivreda, strukturno prilagođavanje, tranzicija, svojina, menadžersko upravljanje.

Tranzicija u širem smislu označava transformaciju državnih (kapitalističkih) privreda u savremene tržišne, odnosno u užem smislu označava proces privatizacije javnog (državnog) sektora. Vodoprivreda u tranzicionom periodu je pod uticajem makro političkih i ekonomskih delovanja koji se ogledaju u:

- 1) ne shvatanju potpunosti, dugoročnosti i stalnosti prevođenja jednopartijskog političkog sistema i socijalističke privrede u demokratski politički sistem na osnovama tržišne privrede;
- 2) pronalaženju načina za izlazak iz društveno-ekonomske krize i uspostavljanje optimalnog odnosa između državne i tržišne regulative u privredi i privrednom razvoju uz usklađivanje ekonomskih i socijalnih interesa u uslovima rasta nejednakosti u raspodeli dohotka i bogatstvu koje je takvo tržište unelo;
- 3) stalno preispitivanje sadržaja normativne i institucionalne infrastrukture i elemenata sistema upravljanja prema realnim potrebama;
- 4) pravilnom ili nepravilnom shvatanju za prihvatanje i prilagođavanje novim vrednostima.

Osnovne vrednosti sistema upravljanja vodoprivrede u socijalističkoj i tržišnoj (kapitalističkoj) privredi ogledaju se u shvatanju i upoređivanju svojine (imovinskog odnosa) i upravljanja sa tom svojinom. Socijalističkoj društvenoj svojini u kapitalizmu je suprostavljena privatna ili državna svojina, a sistem samoupravljanja iz socijalizma zamenjen je menadžerskim upravljanjem. Iz karaktera svojinskih odnosa, predmetne određenosti svojine i procesa upravljanja zamenjene su vrednosti sa ideološko-utopijske konstrukcije ka ekonomskoj efikasnosti koja ima za cilj veći životni standard i dobit za rizike koji se preuzimaju. Vodoprivredni sistem uključuje međusobno povezane elemente, prirodne resurse – vodu i zemljište i veštačke resurse – vodoprivredne objekte sa dominantnim državnim svojinskim odnosom koji može biti transformisan i u privatni, odnosno mešoviti oblik svojine, sa motivom za kvalitetnim statusom voda i vodoprivrednih usluga na osnovama koordinacije mehanizma i institucija kojima su međusobno povezani za regulaciju ekonomskih procesa.

Takav vodoprivredni sistem čine političke, ekonomske i socijalne institucije, organizacioni oblici, zakonski propisi i pravila, shvatanja o vodi, tradicija i verovanja o vodi koji međusobno neposredno ili posredno deluju na vodoprivrednu delatnost i ciljeve te delatnosti. Pri tome vodoprivredni sistem ima za cilj da direktno valorizuje vodu i uloženi kapital u vodoprivredne objekte, a posredno i proizvodne faktore privrede i socio-ekonomske faktore stanovništva.

Sadašnji vodoprivredni sistem Srbije nalazi se pred izazovima koje donosi tranzicija, koja zahteva transformaciju vodoprivrede kroz promene koje se odnose na:

- integralno upravljanje vodama (korišćenje vode, pružanje vodoprivrednih usluga i aktivnosti koje ih spajaju) na rečnom slivu sa razvojem i uvođenjem tržišnih elemenata u projektovanju, izgradnji i korišćenju vode i objekata,

- prilagođavanje vodoprivrede novoj državnoj regulativi, potrebama i zahtevima privrede i privrednog razvoja,
- identifikovanje, razdvajanje i aktiviranje vodoprivredne imovine sa različitim svojinskim odnosima i ekonomskim karakteristikama,
- uspostavljanje institucionalnih i organizacionih jedinica sa ciljem povećanja efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti vodoprivrede i pravednosti u vodoprivredi.

Uvođenje ovih promena moguće je uz:

- razvoj normativne i institucionalne infrastrukture i sistema upravljanja vodoprivredom, kompatibilne sa sistemima EU,
- razvoj organizacione strukture vodoprivrede prilagođene novoj organizacionoj strukturi privrede i neprivrede,
- promene u unutrašnjoj organizaciji vodoprivrednih preduzeća sa ciljem njihove afirmacije kao osnovnog oblika društveno-ekonomskog razvoja vodoprivrede,
- stabilizaciju politike voda i upravljanja vodom.

Politika tranzicije i tranzicioni razvoj u vodoprivredi, iako u začetku, u neskladu su između javno izrečenih pravaca na razvoju savremenog upravljanja vodama i stvarnog stanja funkcionisanja upravljanja.

U struktuiranju sadržaja i akcija politike tranzicije i tranzicionog upravljanja (menadžmenta u vodoprivredi) ostali su sledeći problemi:

- precizno određivanje uloge države u upravljanju vodama, odnosno u korišćenju voda, vodoprivrednih objekata i aktivnostima koje ih spajaju. Uloga države u vodoprivredi treba da se odvija u stvaranju uslova na zakonskoj i institucionalnoj regulativi fokusiranoj na uključivanju i razvoju privatizacione funkcije, prestruktuiranju preduzeća ka razvijanju njihove preduzetničke funkcije, stalnom iznalaženju novih ponuda, kako u korišćenju vode tako i uslugama vodoprivrednim objektima i sistemima, izgradnji sistema izvora za finansiranje, jačanju finansijskih veza uz viši stepen finansijske discipline i izmeštanje socio-političkih funkcija iz preduzeća,
- uvođenje i sprovođenje normativnih i institucionalnih rešenja i standarda EU o vodama kao i mera i instrumenata domaćih i inostranih finansijskih institucija sa ciljem sticanja poverenja investitora i korisnika, obzirom na nivo rizičnosti i visinu ulaganja sredstava u vodoprivredu,
- bliža razrada tranzicije i tranzicionog vodoprivrednog menadžmenta u smislu definisanja

predmeta i procedura uz promene u ponašanju i izvršavanju pravila i procedura,

- preciziranje i jasno određivanje ciljeva, mera i instrumenata tranzicije i menadžmenta tranzicije,
- obezbeđenje saglasnosti relevantnih političkih, ekonomskih i socijalnih subjekata sa ciljem uspostavljanja jednakih pravila za sve subjekte u vodoprivredi i njihove korisnike.

U tranziciji vodoprivrede osnovni akcenat se daje na reformi svojine koja će doprineti njenom suštinskom unapređenju, što podrazumeva opredeljivanje imovinskog karaktera dobra u državnom ili privatnom vlasništvu, kao javna i privatna dobra, sa posebnim pitanjem koje se odnosi na restituciju svojine. Imovina u vodoprivredi nastajala je iz različitih izvora finansiranja kao što su: fiskalni, parafiskalni i privatni, na različitim osnovama za zahvatanje i korišćenje. Izvori sredstava obezbeđivani su u budžetu, iz doprinosa koji su za osnovu imali dobit, zarade zaposlenih i primanja stanovništva, naknada čiji je osnov bio u pravu svojine i obimu korišćenja vodoprivrednog resursa i privatni iz prihodne komponente preduzeća (društva kapitala) i fizičkih lica.

Dakle, problem strukturnog prilagodavanja podrazumeva uspostavljanje svojinske strukture vlasništva. Ono se zasniva na odvajanju celokupne imovine na onu koja je u državnom i privatnom vlasništvu, a može se izvršiti na osnovu:

- a) generičkog principa
- b) funkcionalnog principa
- c) kombinovanog principa

U vodoprivredi se pojavljuju javna i privatna dobra. Za ekonomsko razdvajanje ovih dobara postavljaju se kao opredeljujuća dva kriterijuma koji utiču i na strukturno prilagođavanje u tranzicionim procesima. Prvi kriterijum se odnosi na rivalnu potrošnju odnosno onu potrošnju koja ne daje mogućnost dvojici subjekata da jedno dobro koriste (način, vreme, mesto), ako ga koristi jedan od subjekata. Suprotna je karakteristika je tzv. nerivalna potrošnja, odnosno takva potrošnja koja ne sprečava sve subjekte da to dobro koriste. Drugi kriterijum se odnosi na razlikovanje mogućnosti isključivanja jednog subjekta od korišćenja dobra ako ga koristi drugi subjekat.

Dobra koja imaju karakteristike da ne postoji rivalna potrošnja i mogućnost isključivanja su čista javna dobra. Za ova dobra sredstva za funkcionisanje obezbeđuju se iz izvornih sredstava države putem

primarnih fiskalnih izvora, a sa ekonomskog stanovišta za javno dobro je karakteristično da su granični troškovi za dodatnog korisnika nula.

Dobra kod kojih postoji nerivalna potrošnja, ali postoji mogućnost isključenja su javna dobra. Korisnik dobra se može isključiti iz korišćenja zbog nepridržavanja uslova korišćenja. Za ova dobra država uvodi naknadu za korišćenje sa iskazanim graničnim troškovima.

U vodoprivredi kod dobara gde se javljaju visoki granični troškovi vezani za snabdevanje dodatnih korisnika pojavljuju se privatna dobra. Kada državni, odnosno javni sektor obezbeđuje neko dobro pojavljuje se mogućnost preterane potrošnje pa se teži da se ta neefikasnost smanji, odnosno ograniči potrošnja, što se postiže cenovnim sistemom. Preterana potrošnja za vodom stvorice problem kod ponude, a visoka cena stvara problem tražnje, te se postavlja zahtev za ravnotežom.

Upravljanje svojinom odnosno imovinom (dobrima) treba da bude podržano na nekoliko osnovnih principa:

- 1) **Menadžersko** upravljanje koje podrazumeva iznalaženje troškovne efikasnosti kroz nove stilove upravljanja i organizacione forme. Profil menadžera treba da odgovara staloženom, pragmatičnom i poslovnom liku koji je proaktivan, kreativan, fokusiran na zadatak, orijentisan na rezultat i koji je u prijateljskim odnosima sa javnošću.

Glavna načela ovog upravljanja su:

- kontinuirano posmatranje ka ciljno određenim rezultatima, merenju kapaciteta, praćenju korišćenja kapaciteta i evolucija;
- usredsređivanje na smanjenje troškova;
- zahtevanje za smanjenje delokruga rada i uticaja uprave;
- fokusiranje na ključne nadležnosti i poslove od najvišeg prioriteta;
- naklonjenost privatnom sektoru kao prakse u primeni metoda koji obezbeđuju konkurentniju i jeftiniju uslugu;
- upravljanje sa rizikom koje je orijentisano na rezultat izbegavajući birokratski sistem kod kojeg nema rizika;
- doslednost u orijentaciji ka korisniku i javnosti i prihvatanje njih kao saučesnika u upravljanju.

- 2) Upravljanje (menadžment) po osnovu **rezultata** pretpostavlja ocenu rezultata u efikasnosti na osnovu čitavog sistema na određenom nivou i na

pojedinačnim funkcijama ili delovima uz težinsko diferenciranje u sistemima na očuvanju nivoa standarda i pravilnom korišćenju informacija.

- 3) **Kreiranje** izvora sredstava prema rezultatima, jer oni zavise od strukture i obima izgradnje, radova i preuzetim merama u vodoprivredi s jedne strane, a sa druge od opterećenja korisnika ili budžeta.
- 4) Spoljno **snabdevanje** koje podrazumeva snabdevanje roba i usluga od privatnog sektora jer se njime postižu uštede.
- 5) Ugovor o **preformansama**/rezultatima kojim se određena ovlašćenja državne uprave prenose na direkciju ili javne agencije.
- 6) **Decentralizacija kadrovskog** sistema koja podrazumeva fleksibilizaciju upravljanja kadrovima na elementima kao što je sistem klasifikovanja poslova, mobilnost, uslovi na radnom mestu i procedure zapošljavanja.

Za integracioni proces Srbije koji indirektno utiče i na proces integracije vodoprivrede je i izgradnja moderne tržišne strukture. Uticaj moderne tržišne strukture je dvostruki i to kroz stabilizaciju i povećanje ponude i tražnje za vodom i vodoprivrednim uslugama i smanjenju i stabilnosti obezbeđivanja inputa za pružanje kvalitetne usluge vodoprivrednim objektima i sistemima.

Imajući u vidu izneto, program strukturnog prilagodavanja vodoprivrede obuhvata:

- Rehabilitaciju, modernizaciju i izgradnju vodoprivredne infrastrukture u funkciji povezivanja sa ciljnim Evropskim okruženjem (Dunavski sliv),
- Pripreme ka privatizaciji prema posebnom programu, uzimajući u obzir karakter imovine (svojinjski, ekonomski, tehnički) i vrstu menadžmenta (poslovni, novi javni),
- Obnavljanje i razvoj finansijske strukture i izvora finansiranja prema višekriterijskim funkcijama korisnosti (dobrobiti) i troškova,
- Potpuno definisanje korišćenja voda, vodoprivrednih usluga i aktivnosti koji ih spajaju,
- Stvaranje uslova za podsticajno investiciono ulaganje.

Program strukturnog prilagodavanja vodoprivrede u kontekstu tranzicije i Evropske integracije moguće je ostvariti kroz:

- Donošenje zakona o vodama i finansiranju vodoprivrede sa podzakonskim aktima, pravilima i

- procedurama, imajući u vidu implementaciju okvirne Direktive o vodama EU,
- Promene u ukupnoj svojinskoj strukturi i ekonomskim karakteristikama dobara,
  - Uvođenje koncepta vodoprivredne politike na zamenu nepotrebnog direktnog državnog uticaja, indirektnim, putem mera i mehanizama u planiranju, izvršavanju, kontroli i informisanju o strategiji, vodnom i vodoprivrednom bilansu, vodnom režimu (regulaciono upravljanje vodom), poslovnom i funkcionalnom stanju vodoprivrednih objekata i sistema,
  - Izgradnja organizacione strukture u vodoprivredi koja polazi od državne uprave i izvršne vlasti (zakonski i regulativni okviri, centralizovana osnova strategije upravljanja vodama, platforme za međunarodne odnose, novi javni menadžment) i direkcija ili agencija (centralizovano ili decentralizovano upravljanje u korišćenju voda, fiskalni ili upravno pravni atributi u sticanju sredstava, a budžetski u korišćenju sredstava, kriterijumi i uslovi korišćenja voda, spajanje korisnika i javnosti sa nosiocima vodoprivrednih usluga, strategija i operativno korišćenje voda) do vodoprivrednih preduzeća (državno ili privatno sa monopolnom cenom, poslovnim prihodom, nosiocem partnerstva i izrade nove kvalitetne

ponude, diferenciranja i definisanja vodoprivrednih usluga, menadžersko poslovno upravljanje, strategija upravljanja vodoprivrednim objektima, pravila i procedure korišćenja i održavanja objekata u funkciji usluga, uspostavljanje višekriterijumske funkcije korišćenja vodoprivrednih objekata, standardizacija utrošaka i troškova ka obrazovanju cena koje pokrivaju troškove proširene reprodukcije).

#### LITERATURA

- [1] Adžić Sofija, (2006), „Privredni sistemi i ekonomska politika“, Ekonomski fakultet, Subotica
- [2] Đorđević dr Branislav, (1990), „Vodoprivredni sistemi“, Naučna knjiga, Beograd
- [3] Stiglic E. Džozef, (2004), „Ekonomija javnog sektora“, Ekonomski fakultet, Beograd
- [4] Stojanović dr Boban, (2005), „Tržišna ekonomija“, Ekonomika, Niš
- [5] Udovičić Božo, (2004) „Neodrživost održivog razvoja“, Kigen, Zagreb
- [6] Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Republička Direkcija za vode (2005), Okvirna Direktiva o Vodama EU, (2005), Udruženje za tehnologiju vode i sanitarno inženjerstvo, Beograd

## PROBLEMS IN STRUCTURAL ADAPTATION OF WATERPOWER ENGINEERING IN THE CONTEXT OF TRANSITION AND EUROPEAN INTEGRATION OF SERBIA

by

Marko BAJČEĆIĆ

JVP „Vode Vojvodine“, Novi Sad, E-mail: mbajcetic@vodevojvodine.com

#### Summary

The ongoing transitional and integrative processes in Serbia, as well as the forthcoming application and implementation of the EU Water Framework Directive, exert a direct influence on the actual system of water management. The first phase of these processes envisages indispensable structural changes and adaptations as regards to ownership and economic identification of properties, goods and management. In the paper the basic criteria and principles are described

for the separation of the properties and goods, as well as some of the basic managerial principles, highlighting macroeconomic and political influences, transformational demands and some options that can be useful for the implementation of the structural changes envisaged.

Key words: water management, structural changing, transition, ownership, management

Redigovano 05.12.2007.