

IZGRAĐENI LJUDSKI RESURSI – GARANCIJA ODRŽIVOSTI VODNIH USLUGA, JAVNIH VODOVODNIH PREDUZEĆA I KAPITALNIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

Sandi Zulić¹, Emilija Mazar², Aida Moranjkic³

¹Una Consulting d.o.o., Bosanski banova 23, 77 000 Bihać, sandi.zulic@unaconsulting.ba

²Una Consulting d.o.o., Bosanski banova 23, 77 000 Bihać, emilija.mazar@unaconsulting.ba

³Una Consulting d.o.o., Bosanski banova 23, 77 000 Bihać, aida.moranjkic@unaconsulting.ba

SAŽETAK

Kapaciteti jedinica lokalnih samouprava (općina i gradova) u Jugoistočnoj Europi, posebno u Bosni i Hercegovini (BiH), suočavaju se sa mnogim izazovima u svom razvoju koji je nužan za kvalitetno provođenje osnovnih nadležnosti i isporuku vodnih usluga. Oblast vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda, kao jedan od prioriteta za građane, korisnike usluga, posebno zahtijeva značajni napredak u izgradnji i jačanju ljudskih kapaciteta za bolje pružanje usluge. Pored toga, velika ulaganja međunarodnih financijskih institucija (MFI) ili donatora koji su usmjereni na oblast vodnih usluga zahtijevaju osposobljeno osoblje jedinica lokalnih samouprava (JLS) kao i njihovih javnih komunalnih preduzeća (JKP). Nivo institucionalne, organizacijske i kadrovske osposobljenosti JLS je od ključne važnosti za isporuku vodne usluge. Stoga se uspješna JLS može smatrati kamenom temeljcem za učinkovitu isporuku vodnih usluga.

Ključne riječi: *Ljudski resursi, održivost, kapitalne investicije.*

UVOD

Do 1997. godine, sistem upravljanja vodnim uslugama, vodosnabdijevanjem i odvodnjom i prečišćavanjem otpadnih voda u zemljama Jugoistočne Europe (JIE), pa tako i u Bosni i Hercegovini (BiH), je bio veoma centraliziran, kako u pogledu provođenja nadležnosti za pružanje usluga, tako i u pogledu financiranja pripreme i implementacije kapitalnih infrastrukturnih projekata. Nakon 1997. godine, kroz različita ustavna rješenja, te novu regulativu, izvršena je postepena decentralizacija nadležnosti/odgovornosti za obavljanje djelatnosti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda u BiH. Međutim, decentralizacija raspodjele finansijskih sredstava nije u potpunosti pratila decentralizaciju nadležnosti. Posljedica toga je usporen razvoj vodnih usluga u BiH na lokalnom nivou, te usporavanje procesa usvajanja primjene odredbi direktiva Europske unije (EU) u BiH regulativi. Nakon 20 godina, rezultat toga su nedostatak efikasne i održive organizacije oblasti komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou, kao i značajan nedostatak institucionalnih i kadrovskih kapaciteta na svim nivoima. JLS i njihova JKP u BiH su trenutno suočeni sa poteškoćama u vodosnabdijevanju, posebno u ruralnim sredinama, i pružanju usluga odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda koje bi bile u skladu s savremenim standardima i usklađene sa zahtjevima EU.

Kapaciteti JLS u BiH suočavaju se sa mnogim izazovima u svom razvoju koji je nužan za kvalitetno provođenje osnovnih nadležnosti u isporuci vodnih usluga, te u procesu pripreme i implementacije kapitalnih infrastrukturnih investicija, a sve u cilju njihove pune održivosti. Oblast vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda, kao jedan od prioriteta za građane, korisnike usluga, zahtijeva značajan napredak ljudskih kapaciteta za bolje pružanje usluge. Pored toga, velika ulaganja MFI ili donatora u BiH, koji su usmjereni na ovu oblast, zahtijevaju osposobljeno osoblje JLS kao i njihovih JKP.

Njemačko društvo za međunarodnu saradnju (GIZ) je kroz projekat „Jačanje lokalnih donosioca odluka u Jugoistočnoj Europi“ financiralo izradu studije „Procjena potreba za obukama višeg upravljačkog osoblja JLS i njihovih JKP u oblasti vodnih usluga“ (Procjena potreba za obukama ili PPO). Studija PPO je za cilj imala da doprinese a) da obuke osigurane od različitih lokalnih i međunarodnih organizacija odgovaraju potrebama i odgovornostima JLS, b) da se kontinuirano jačaju osnovni i prioritetni kapaciteti upravljačkog osoblja, i c) da se uspostavi i nastavi sistemski pristup učenju i unaprjeđenju kapaciteta. Osim toga, cilj je da Studija PPO doprinese boljem razumijevanju uslova potrebnih za poboljšanje procesa pripreme i provođenja kapitalnih investicija, kao i održivosti funkcioniranja tih investicija nakon njihovog završetka, odnosno puštanja u rad. Korištenjem posebnog pristupa i metodologije, Studija PPO je urađena na osnovu detaljnog i sveobuhvatnog istraživanja u 15 JLS i njihovih JKP u 4 države JIE: BiH, Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji. Studiju PPO su razvili i pripremili stručnjaci Resursnog centra za vode i okoliš, Una Consulting d.o.o. iz Bihaća.

Tema ovog rada je obrađena kroz Studiju procjena potreba za obukama za više upravljačko osoblje JLS i JKP za pripremu i implementaciju kapitalnih infrastrukturnih investicija u oblasti vodnih usluga. Ova studija je poslužila kao osnova za razvoj kompleksnog projekta pod nazivom: „Jačanje lokalnih donosioca odluka u Jugoistočnoj Evropi“ koji je implementiran u 4 zemlje: BiH, Hrvatska, Makedonija, Srbija). Rad je fokusiran na ljudske resurse kao ključni faktor održivosti kvalitete vodnih usluga, održivosti poslovanja JKP, te održivosti kapitalnih investicija u oblasti voda i zaštite okoliša.

ORGANIZACIJA OBLASTI KOMUNALNIH DJELATNOSTI NA LOKLANOM NIVOU

Odluke o financiranju infrastrukturnih projekata koje donose MFI bazirane su na procjeni kapaciteta JLS koja se zadužuju i procjeni efikasnosti usluge koju pružaju njihova JKP. Odluka o financiranju je često uvjetovana prethodnim dogovorom o ciljevima koji se odnose na pokazatelje operativnog i financijskog poslovanja JKP, sa posebnim naglaskom na aspekte koji se odnose na prihvatljivost projekta za korisnike usluga i MFI tj. jasno definiranje prava i obaveza, uloga i odgovornosti između JLS i JVP, priuštivost usluge, pokrivanje operativnih troškova poslovanja, uspostavljanje troškovnog računovodstva, smanjenje ne-prihodovane vode, unaprjeđeno upravljanje imovinom, učinkovito planiranje, praćenje, izvještavanje i slično. To podrazumijeva dobro organizirano i dobro vođeno pružanje vodnih usluga koje uključuju stalnu saradnju JLS i JKP.

(A) ULOGE I IZAZOVI ZA JLS

JLS u BiH, kao nadležna tijela za vodosnabdijevanje i odvodnju otpadnih voda, su zadužena za pružanje usluga građanima i organiziranje ove usluge što podrazumijeva: donošenje odgovarajućih općinskih odluka, organiziranje posebnih općinskih službi, uspostavljanje i osiguranje funkcioniranja JKP, priprema strateških planova, uspostavljanje tarifne politike, povjeravanje imovine JKP, nadgledanje rada JKP, imenovanje uprave i nadzornog odbora JKP, donošenje budžeta i poslovnih planova, praćenje kvalitete usluga, inspekciju, komuniciranje prema građanima, itd. Posebne službe ili odjeljenja za komunalne djelatnosti, uključujući vodosnabdijevanje i odvodnju otpadnih voda, se osnivaju samo u većim JLS koje imaju više od 50.000 stanovnika i više od 100 zaposlenih), a koje su u mogućnosti da zaposle stručno osoblje za ovu oblast. Osim toga, veće JLS imaju više infrastrukturnih objekata pod upravljanjem¹ i rastuće potrebe za dobro organiziranim službama tj. više izazova i veći broj zahtjeva od svojih građana. Većina JLS obično podijeli svoje nadležnosti za oblast komunalnih djelatnosti između nekoliko službi ili odjeljenja, npr. odsjek za urbanizam, inspekciju ili čak zavod za prostorno uređenje, te na taj način u velikoj mjeri podcijeni svoje obaveze koje proizilaze iz izvorne nadležnosti JLS i za koje su potrebni značajni kapaciteti za upravljanje i koordinaciju. Pored toga, jedan od najvećih izazova za JLS i njihovo upravljanje je organizacija pomenutih nadležnosti, posebice onih koje proizilaze iz postojećih zakona o lokalnoj samoupravi i zakona o komunalnim djelatnostima jer vrlo značajne aktivnosti nisu "pokrivene" kroz relevantne službe i odjeljenja, niti su osoblju dodijeljeni odgovarajući poslovi i zadaci. U većini manjih JLS, izazov predstavlja nedostatak stručnog osoblja neophodnog za ispunjavanje obveza iz oblasti komunalnih djelatnosti, voda i zaštite okoliša.

(B) ULOGE I IZAZOVI ZA JKP

JKP u pomenute četiri zemlje Jugoistočne Evrope su u 100%-tnom vlasništvu JLS, te im se od strane JLS povjerava upravljanje komunalnom infrastrukturom. Kao implementacijska agencija koja djeluje u ime i pod mandatom JLS, JKP su odgovorna za pružanje vodnih usluga tj. usluge vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda korisnicima usluga. JKP moraju osigurati stalno (24 sata) kvalitetno snabdijevanje vodom za korisnike usluga, zajedno s odgovarajućim pritiskom u vodovodnoj mreži, sa dovoljnim količinama i po razumnoj cijeni koja mora omogućiti JKP pokriće troškova za održivo poslovanje. JKP upravljaju vodovodnim i kanizacionim objektima koji se moraju redovito održavati i znavljati. Osim toga, JKP su zajedno sa svojim JLS odgovorna za zaštitu izvorišta pitke vode, a posebno za prvu zonu sanitarne zaštite. U sve četiri zemlje, JKP imaju svoje nadzorne odbore. U mnogim slučajevima, oni zapravo nisu u stanju djelovati samostalno. Članovi nadzornih odbora su obično političke ličnosti, a ne stručnjaci. Često vrše pritisak za prekomjerno zapošljavanje osoblja u skladu sa političkim odlukama JLS. U većim JLS, jedno JKP pruža vodne usluge, dok je drugo JKP odgovorno za pružanje svih ostalih komunalnih usluga odnosno prikupljanje i deponiranje komunalnog otpada, održavanje groblja,

¹ Npr. Dubrovnik, Prijedor, Bijeljina, Leskovac, Bihać i Strumica

parkovi, parking, tržnice itd.. U manjim JLS postoji samo jedno JKP koje obavlja sve navedene komunalne usluge iz nadležnosti JLS. To je vrlo često ograničavajući faktor za adekvatno pružanje vodnih usluga, zbog raznih drugih usluga koje treba pružiti i ograničenog broja zaposlenika koji se dodjeljuje za određene pod-sektore. Osim toga, vrlo često se prihodi, koji su relativno lako prikupljeni za vodne usluge u mješovitim JKP, koriste za pokrivanje troškova nekih nisko profitnih djelatnosti za koje se neka druga usluga ne može lako naplatiti. Također, privatni sektor nudi mnogo jeftinije i kvalitetnije usluge posebno u odnosu na usluge parkinga, tržnica i uređenja parkova. Za mješovita JKP je potrebno osigurati vrlo stručne upravljačke kapacitete koji nisu dostupni na tržištu ili ih je vrlo mali broj.

(C) ZAJEDNIČKI IZAZOVI ZAJLS IJKP

U sve četiri pomenute zemlje JIE više od 90% anketiranih je navelo da pravilna priprema i implementacija kapitalnih investicija izravno ovisi o dobro razvijenom sistemu komunalnih usluga na lokalnom nivou. Također, više od 90% anketiranih smatra da kao preduvjet za kvalitetnu pripremu i implementaciju kapitalnih investicija treba imati dobro organiziranu oblast komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou. Također, većina intervjuiranih smatra da je to jedan od osnovnih razloga zašto se priprema i implementacija kapitalnih investicija odvija vrlo sporo, sa dosta nerazumijevanja cjelokupnog projektnog procesa posebno od strane glavnih aktera, sa nedovoljno definiranim ulogama i odgovornostima svih učesnika u procesu što za posljedicu ima smanjenje kvalitete izvedenih radova, pogoršanja kvalitete vodnih usluga i upitnu održivost cjelokupne investicije.

Trenutna organizacija komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou u BiH, ali i u ostale tri pomenute države JIE, može se uglavnom opisati na slijedeći način:

- Nedovoljno podržavajući regulatorni okvir i nedostatak provedbenih propisa odluka, uredbi i pravilnika, kao rezultat nepostojanja dovoljnog znanja, vještina i sposobnosti trenutno angažiranog kadra da se urade i usvoje potrebne izmjene i dopune postojećih propisa,
- Odnos između JLS, kao osnivača odgovornog za organizaciju komunalnih usluga, i JKP, kao operatora odgovornog za pružanje usluga, nije uspostavljen na način koji će osigurati jasno definiranje međusobnih prava i obaveze, uloga i odgovornosti.
- Oblast komunalnih djelatnosti je oblast preko koje JLS najčešće provode socijalnu politiku, odnosno voda se smatra socijalnom kategorijom, a ne robom koja se mora platiti prema cijeni koja osigurava održivost JKP. Cijene utvrđene od strane JLS i primijenjene od strane JKP temelje se na socijalnim kriterijima sa malim mogućnostima za JKP da osigura povrat troškova usluga putem svojih operativnih prihoda i na taj način i održivost poslovanja.
- Komunalne djelatnosti nemaju odgovarajući status shodno zakonima o lokalnoj upravi u organizaciji rada manjih JLS, i obično su pridružene drugim službama gdje u većoj mjeri gube važnost, prioritet, značaj za život lokalne zajednice ili u ekstremnim slučajevima JLS podrazumijeva da njeno JKP treba da provodi nadležnosti JLS u toj oblasti.
- Iako veće JLS imaju službe za komunalne poslove i dalje ne provode u potpunosti sve nadležnosti koje su im date propisima o lokalnoj samoupravi i o komunalnim djelatnostima.
- Politički uticaj ili tzv. partijsko zapošljavanje u JLS i JKP značajno doprinosi da se oblast komunalnih djelatnosti, odnosno vodnih usluga postepeno dovodi u neodrživ položaj,
- Iako zakoni o lokalnoj samoupravi u sve četiri zemlje Jugoistočne Evrope stavljaju usluge vodosnabdijevanja i otpadnih voda u nadležnost JLS i obuhvaćaju detaljne odredbe za isporuku tih usluga od strane JLS, više od 70% JLS nije još uvijek uspostavilo službe zadužene za provođenje i praćenje pružanja vodnih usluga kako je to propisano.
- JLS uglavnom imaju prevelik broj zaposlenih u oblastima gdje su njihove nadležnosti mnogo manje, međutim u tamo gdje prema zakonom o lokalnoj samoupravi dobivaju

značajne nadležnosti nemaju ili imaju vrlo malo zaposlenih odgovornih za organizaciju vodnih usluga.

U pogledu pripreme i provođenja kapitalnih infrastrukturnih investicija, komunalne djelatnosti u BiH, ali i u ostale tri pomenute države JIE karakterizira slijedeće:

- Kompleksno zakonodavstvo tj. pitanje nadležnosti u upravljanju vodosnabdijevanjem i otpadnim vodama je obuhvaćeno kroz nekoliko zakona: zakon o samoupravi, zakon komunalnim djelatnostima, zakon voda zaštiti okoliša, zakon o gradnji, organizaciji organa uprave, te zakon o javnim preduzećima i zakon o privrednim društvima.
- Nedostatak adekvatnih finansijskih sredstava potrebnih za razvoj komunalne infrastrukture,
- Nedostatak informacija o mogućnostima financiranja za kapitalne investicijske projekte,
- Nedostatak kapaciteta JLS i JKP za pripremu i provođenje kapitalnih investicijskih projekata,
- Nedostatak informacija za korisnike usluga u vezi sa svim zahtjevima pripreme i realizacije infrastrukturnih investicija i njihovih obaveza u tom procesu, kao i informacije o potrebi poštivanja određenih normi i standarda svih učesnika u tom procesu,
- Nedostatak smjernica i procedura potrebnih za podnošenje zahtjeva za financiranje projekata iz različitih fondova MFI, uključujući i nedostatak obuka za predstavnike JLS i JKP,
- Niska (socijalna) cijena vodnih (komunalnih) usluga, u ovisnosti isključivo od JLS,
- Nedostatak stručnih/kvalificiranih osoba i nedovoljni kapaciteti srednjeg upravljačkog osoblja za pripremu i provođenje kapitalnih infrastrukturnih investicijskih projekata,
- Nedostatak osoblja koje može pružiti efikasno upravljanje projektima.

Da bi se postojeće stanje promijenilo, jedan od prioriteta je, pored izmjena u postojećoj regulativi, osigurati kontinuirani razvoj ljudskih kapaciteta koji bi bili u stanju pokrenuti potrebne reforme i reorganizirati oblast komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou. Može se zaključiti da postoji potreba da se za više upravljačko osoblje JLS i JVP pripremi set posebnih obuka na temu efikasne i održive organizacije sistema komunalnih djelatnosti. Istu obuku je potrebno organizirati i za izabrane zvaničnike (vijećnike/odbornike) i članove nadzornih odbora i skupština JKP.

Na temelju gore navedenih utvrđenih nedostataka, nameću se sljedeći zaključci:

- Organizacija službi komunalnih djelatnosti se može postići kroz upravljanje promjenama i jačanje ljudskih resursa,
- Neophodno je jasno definiranje odnosa između JLS i JKP kroz pripremu i potpisivanje ugovora o pružanju javnih vodnih usluga tj. usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda,
- Potrebna znanja, vještine i kapaciteti se mogu unaprijediti kroz posebne programe osposobljavanja za temeljitu pripremu i provođenje kapitalnih infrastrukturnih investicija, kao i za upravljanje ovim projektima od strane višeg upravljačkog osoblja JLS (služba za komunalne djelatnosti) i JKP, kao i za članove njihove jedinica za implementaciju projekata,
- Uvođenje monitoringa i evaluacije na osnovu rezultata je dobar preduslov za poboljšanje izvještavanja (od strane JKP) i upravljanja (od strane JLS),
- Uspostava regulatornog tijela za određivanje tarifa za vodne usluge mogla bi pridonijeti prevladavanju trenutnih neadekvatnih tarifa koje ne pokrivaju troškove.

BOLJE UPRAVLJANJE PROJEKTIMA I VJEŠTINE UPRAVLJANJA U SVRHU UNAPREĐENJA PRIPREME I IMPLEMENTACIJE KAPITALNIH INVESTICIJA

U skoro svim državama JIE u kojima se provodilo istraživanje postoji velik broj JLS i njihovih JVP koje su kao prioritetne kapitalne investicije odabrali projekte iz oblasti (1) vodosnabdijevanja i (2) odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Nakon donošenja odluke JLS o pokretanju investicije, JLS i njeno JKP su potpisali pismo namjere sa jednom od razvojnih banaka ili nekim od donatora, te na taj način započeli proces pripreme kapitalne infrastrukturne investicije.

Najvažniji koraci kod pripreme kapitalne infrastrukturne investicije koje zahtijevaju MFI-je su:

- (1) Izrada studija izvodljivosti,
- (2) Priprema natječajne dokumentacije prema procedurama MFI-ja,
- (3) Ugovaranje usluga i radova prema FIDIC procedurama ugovaranja,
- (4) Nakon potpisivanja kreditnog sporazuma sa JLS i JVP, MFI postavljaju dodatne zahtjeve koji se prvenstveno odnose na obaveze potpisivanja ugovora o pružanju usluga između JLS i JKP koji uključuje i program finansijskog i operativnog unapređenja poslovanja JKP, zatim uvođenje troškovnog računovodstva, smanjenje procenta ne-prihodovane vode i sl.
- (5) Implementacijske i koordinacijske funkcije, uključujući funkcije za praćenje napretka, ugovaranja i financiranja moraju biti odobrene i u kontinuitetu realizirane,
- (6) Interna i eksterna komunikacija, kao i informiranje moraju se provoditi tokom cijelog perioda pripreme i implementacije infrastrukturne investicije.

Tokom pripreme i provođenja infrastrukturnih projekata, JLS su dužne da u skladu s ugovorom o zajmu sa MFI uspostave jedinicu za implementaciju projekta (JIP). Poslovi i zadaci praćenja pripreme i implementacije kapitalnih infrastrukturnih investicijskih projekata se obično povjeravaju lokalnim JIP, u čijem su sastavu najčešće predstavnici JLS i JKP (srednji upravljački nivo) i rijetko članovi i predstavnici viših nivoa vlasti tj. ministarstva, agencija za vode, itd., kao i predstavnici građana i nevladinih organizacija. Jedan od najvećih izazova za JLS i JKP predstavlja formiranje JIP i stručno osposobljavanje njenih članova, te transformacija rukovodećih struktura i adaptacija njihovih menadžera za upravljanje procesom pripreme i implementacije kapitalnih infrastrukturnih projekata.

Pored izazova samog uspostavljanja JIP-a, na početku njihovog rada u svakoj od država JIE, pa tako i u BiH, postoje određeni nedostaci u znanju i vještinama članova JIP koji su potrebni za pripremu i implementaciju kapitalnih infrastrukturnih investicija, odnosno upravljanje projekata, kako slijedi:

- Poznavanje svih aspekata izrade studije izvodljivosti (institucionalno-pravnog, finansijskog, tehničkog, socio-ekonomskog i okolišnog), uključujući i provođenje "cost-benefit" analize, najviše u svrhu aktivnog uključivanja članova JIP-a u njenu evaluaciju i postizanje ravnopravnog statusa u pregovorima sa predstavnicima konsultanta i MFI,
- Pripremanje natječajne procedure prema procedurama MFI, razlike u odnosu na natječajne procedure u vlastitoj zemlji, odnosno procedure vezane za zakon o javnim nabavkama,
- Poznavanje FIDIC procedura ugovaranja i procedura PRAG,
- Pripremanje ugovora o pružanju javnih vodnih usluga između JLS i JKP, uključujući i pripremu finansijskog i operativnog programa za poboljšanje poslovanja (FOPIP).
- Razumijevanje obaveza i aktivnosti koje treba da provodi JIP kako bi se osigurala nesmetana priprema i provođenje kapitalnih investicijskih projekata, uključujući i pravovremeno dobivanje saglasnosti i dozvola, koordinaciju svih projektnih aktivnosti, eksternu komunikaciju prema korisnicima usluga sa ciljem da se osigura održivost investicije. JIP su uspostavljene za upravljanje projektima u kontinuitetu tokom cijelog projektnog ciklusa. Međutim, vrlo često predstavnici JIP-a se oslanjaju na podršku međunarodnih i domaćih konsultanata, a ne preuzimaju punu odgovornost za upravljanje projektima.

- Uspostavljanje nesmetane komunikacije i koordinacije svih zainteresiranih strana uključenih u proces pripreme i implementacije kapitalne infrastrukturne investicije.

Prevazilaženje navedenih nedostataka u znanju višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP bi omogućilo:

- a) Reorganizaciju JLS i JKP službi podjelom u dvije kategorije: odsjek za provođenje i praćenje svakodnevnog poslovanja (rad i održavanje) i odsjek tj. jedinica za upravljanje (pripremu i implementaciju) kapitalnim investicijskim projektima,
- b) Potpuno razumijevanje zahtjeva projektnog procesa i zahtjeva MFI,
- c) Aktivno uključivanje višeg upravljačkog osoblja u proces pripreme i implementacije infrastrukturnih projekta, izradu analiza prikupljenih podataka, pripremu adekvatnih rješenja, razvoj planova i definiranje prioriteta, (ne bi bili zaduženi samo za prikupljanje podatka),
- d) Donošenje kvalitetnih odluka, posebno po pitanju zaduživanja i otplate kreditnih sredstava, visine opterećenja korisnika usluga cijenom usluge,
- e) Preciznije definiranje uloga i odgovornosti između JLS i JKP, te drugih učesnika u implementaciji kapitalne infrastrukturne investicije.

Prema definiranim nedostacima u znanju i vještinama višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP koje učestvuje u procesu pripreme i implementacije kapitalnih investicija, može se zaključiti da postoji velika potreba za osposobljavanjem tih kadrova za upravljanje projektnim procesom, te za detaljnije poznavanje procedura, novih instrumenata i alata koje u pripremi i provođenju projekta zahtijevaju MFI. Bez dodatnog osposobljavanja, JKP i JLS nisu u mogućnosti da upravljaju cjelokupnim projektom, da rade kontrolu i monitoring projektnih aktivnosti, kao i da upravljaju budžetom projekta pa im je stoga nužno osigurati obuke vezane za upravljanje projektnim procesom, za ocjenu ponuda i upravljanje ugovorima, za unutarnju i vanjsku komunikaciju (posebno prema građanima i javnosti), financijsko praćenje i kontrolu faktura, upravljanje rizicima, te izvještavanje.

SPECIFIČNE VJEŠTINE UPRAVLJANJA PROJEKTOM I PROMJENAMA: POTREBE JAČANJA VIŠEG UPRAVLJAČKOG OSOBLJA U OBLASTI VODNIH USLUGA

Na osnovu provedene analize odgovora prikupljenih kroz upitnike i odgovora datih tijekom intervjua u svih 15 JLS i JKP u četiri pomenute zemlje JIE, urađena je opća procjena znanja, vještina i sposobnosti višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP, te potreba za njihovim odgovarajućim obukama. Profesionalni profil sa evaluacijom je pripremljen za 10 glavnih područja i prikazan u donjoj tabeli. Bodovi u tabeli pokazuju procijenjeni nivo znanja, vještina i sposobnosti za svako navedeno područje.

Tabela 1: Opću procjena znanja, vještina i sposobnosti višeg upravljačkog osoblja

Br.	Oblast	1	2	3	4	5
1.	Poznavanje propisa iz oblasti komunalnih djelatnosti	X	X			
2.	Organizacija (na nivou sektora, institucija, JKP, JIP, projekta)	X	X	X		
3.	Planiranje (strateško, poslovno)	X	X	X		
4.	Financijsko planiranje i budžetiranje (planiranje i realizacija)	X	X			
5.	Upravljanje projektnim ciklusom	X	X			
6.	Upravljanje ljudskim resursima	X	X			
7.	Interna i eksterna komunikacija	X	X			
8.	Umrežavanje	X				
9.	Upravljanje promjenama	X				
10.	Informacije i znanje o trendovima i inovacijama	X	X			

(1-nedovoljan/najniža, 2-ispod prosječan/loša, 3-prosječna/dobar, 4-vrlo dobar, 5-izvrstan/najviša)

Opća ocjena procijenjenog nivoa znanja, vještina i sposobnosti višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP je između 2 i 3, što u potpunosti odgovara trenutno nezadovoljavajućoj organizaciji vodnih usluga na lokalnom nivou. Ova procjena ukazuje na određene nedostatke u znanju, vještinama i sposobnostima koje je potrebno nadoknaditi kroz odgovarajuće obuke.

Na osnovu analize podataka o načinu organiziranja oblasti komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou, samo-procjene trenutnog nivoa znanja, vještina i sposobnosti i potreba za osposobljavanjem višeg upravljačkog osoblja za poslove pripreme i implementacije infrastrukturnih investicionih projekata, te provedenih intervjua sa predstavnicima višeg upravljačkog osoblja u odabranim JLS i JKP, definirana je šira lista tema prema kojima bi u narednom periodu trebalo organizirati obuku pomenutog osoblja. Istraživanja su pokazala da se kao najvažnije teme za obuku višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP za koje je u svim zemljama JIE potrebno organizirati posebne kurseve ističu slijedeće:

1. Efektivna i održiva organizacija sistema komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou,
2. Osnovni elementi i alati za planiranje, pripremu i implementaciju investicijskih projekata,
3. Upravljanje projektnim ciklusom (procesom),
4. Učešće u procesu izrade studija izvodljivosti, uključujući i izradu "cost-benefit" analiza,
5. Priprema projektnih zadataka i natječajne procedure u skladu sa pravilima MFI,
6. Primjena FIDIC procedure ugovaranja,
7. Izrada ugovora o pružanju javnih vodnih (komunalnih) usluga zasnovanog na rezultatima (između JLS i JKP), uključujući i izradu programa finansijskog i operativnog unapređenja poslovanja JKP (FOPIP),
8. Vanjska i unutrašnja komunikacija,
9. Izrada master planova (strateško planiranje),
10. Izrada poslovnog plana za JKP,
11. Praćenje pokazatelja poslovanja JVP - "Benchmarking",
12. Uspostavljanje troškovnog računovodstva prema troškovnim centrima i određivanje cijena vodnih (komunalnih) usluga,
13. Upravljanje imovinom ("Asset Management"),
14. Smanjenje ne-prihodovane vode u vodovodnim sistemima,
15. Energetska efikasnost pumpnih postrojenja.

Znanje i vještine koje predstavnici višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP dobiju kroz specijalističke obuke omogućit će im da budu ravnopravan partner sa predstavnicima MFI, te lokalnih i međunarodnih konsultanata, kao i da aktivno učestvuju u procesu upravljanja kapitalnim infrastrukturnim projektom tj. da mogu pružiti relevantne komentare i prijedloge. Dodatno, kao prioritet skoro svih JLS i njihovih JKP, predložene su one obuke koje su od zajedničkog interesa i JLS i JKP. Većina JLS i JKP smatra da su obuke vezane za pripremu i implementaciju kapitalnih infrastrukturnih projekata vrlo važne, jedan od prioriteta, međutim da prvi prioritet treba dati obuci kako na efikasan i održiv način organizirati sistem komunalnih djelatnosti, odnosno vodnih usluga na lokalnom nivou. Kako se ne bi nepotrebno gubilo vrijeme i novac, kapitalna infrastrukturna investicija se treba pripremati i implementirati u dobro organiziranom sistemu komunalnih djelatnosti, odnosno vodnih usluga. Na taj način će se osigurati uspjeh i održivost investicije.

Predstavnici MFI su također naveli da bi bilo vrlo važno pripremiti i provesti obuke u oblasti vodnih usluga, a posebno obuke koji će doprinijeti boljoj pripremi i provođenju kapitalnih investicija. Naglasili su da bi za odgovarajući razvoj infrastrukturnog projekta bilo potrebno da predstavnici JLS organiziraju komunalne djelatnosti na višem nivou i uredi odnose s pružateljem

usluga (JKP), posebno u pogledu uloge i odgovornosti u procesu pružanja vodnih (komunalnih) usluga.

MFI su dali najviši prioritet obukama prema sljedećim specifičnim temama:

- a) Priprema ugovora o pružanju javnih vodnih (komunalnih) usluga u svrhu definiranja međusobnih prava i obaveza, uloga i odgovornosti između JLS i JKP,
- b) Uspostavljanje i funkcioniranje JIP-a,
- c) Razumijevanje aspekata studije izvodljivosti (posebno sa financijskog, socio-ekonomskog aspekta i institucionalno-pravnog aspekta),
- d) Komunikacija sa korisnicima usluga u cilju povećanja naplate isporučenih usluga, bržeg rješavanja imovinsko-pravnih pitanja, te unaprjeđenja procedura u svrhu bržeg priključenja korisnika usluga na infrastrukturu,
- e) Upravljanje smanjenjem ne-prihodovane vode.

Predstavnici MFI su naglasili da je kroz skoro svaki projekat koji se financira od strane MFI osigurana dodatna podrška JLS i njihovim JKP u vidu pratećih mjera institucionalnog jačanja, te dodatnih specifičnih obuka za njihove predstavnike, uključujući i članove JIP. Iskustva ovih treninga treba proširiti kroz "učenje od kolega" putem događaja koje organiziraju savezi JLS i udruženja JKP.

PREPORUKE ZA ORGANIZACIJU I PROVOĐENJE OBUKA JLS I JKP

Proces jačanja kapaciteta višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP u BiH se treba zasnivati na sveobuhvatnoj analizi kao što je procjena potrebe za obukama od strane relevantnih ministarstva za lokalnu samoupravu. Odgovarajuća studija treba dokumentirati i uzeti u obzir državne programe obuka i certifikacije, planove za jačanje kapaciteta i baze podataka trenera za oblast upravljanja vodnim uslugama. Nadalje, pomenuti dokument treba dati jasnu definiciju uloga i odgovornosti udruženja JLS i udruženja JKP u vezi s organizacijom i provođenjem obuka. Upravljanje ljudskim resursima na nivou JLS i JKP još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, pa time nije osigurana niti održivost sistema obučavanja. Neophodna je primjena redovne procjene osoblja na nivou JLS i JKP na godišnjem nivou, na osnovu koje bi se planirale i realizirale obuke koje će pratiti razvoj kapaciteta uposlenih, a time i JLS i JKP. Jačanje upravljanja ljudskim resursima, koje u nekim zemljama dijelom proizlazi iz zakona i propisa, stvara neophodne preduslove za planiranje obuka i njihovo efikasno provođenje na lokalnom nivou. Prema pozitivnim iskustvima zemalja Zapadne Evrope, u regulativu je potrebno uvesti obavezu obučavanja zaposlenika JLS i JKP od minimalno 3-5 dana na godišnjem nivou. Tokom razvoja nastavnog plana i programa ("curriculum-a"), za određene specifične obuke je potrebno voditi računa o ciljnim grupama koje će se obučavati, načinu provođenja obuke, osiguranju kvaliteta obuke, doprinosu obuka razvoju ljudskih kapaciteta u pojedinim institucijama, prioritetima za obučavanje, kao i pristupu i metodologiji za obučavanje odraslih osoba.

Prioritetne obuke su odabrane u skladu sa sljedećim kriterijima:

- Kriteriji 1 Poboljšanje sektora u kojima se pripremaju i provode kapitalne investicije,
- Kriteriji 2 Potencijalni doprinos poboljšanju i održivosti vodnih usluga prema korisnicima usluga,
- Kriteriji 3 Doprinos održivosti ostvarenih rezultata i poslovanja JKP i kapitala uloženog u infrastrukturne projekte,
- Kriteriji 4 Važnost za proces pripreme i implementacije kapitalnih investicija, i
- Kriteriji 5 Interes MFI za uspješnu pripremu i implementaciju kapitalnih investicija.

GENERIČKE OBUKE

Posebno istraživanje bazirano na rezultatima samo-procjene predstavnika višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP je ukazalo na potrebu pripreme i provođenja generičkih obuka, što proizilazi iz

opće prisutnog nedostatka kapaciteta u JLS i JKP, bez obzira na radno područje. Područja u kojima nedostaju kapaciteti se kreću od upravljanja ljudskim resursima, financijskog planiranja i budžetiranja, kontrole kvalitete pa do aktivnosti koje tradicionalno pripadaju u nadležnost opće uprave. Za ove teme već postoje profesionalni treneri na tržištu. Jedan od zaključaka pomenutog istraživanja je da generičke teme nisu najveći prioritet za predstavnike višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP. Mnogo veću prednost je potrebno dati obukama sa specifičnim temama. Bez obzira na ovaj zaključak, potrebno je nastaviti s obukama višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP vezanim posebno za sljedeće generičke teme:

- A) Ciklus javne politike i upravljanja,
- B) Upravljanje pružanjem usluga i kontrola kvalitete,
- C) Organizacija rada i menadžment,
- D) Upravljanje ljudskim resursima,
- E) Javne nabavke,
- F) Informacione tehnologije.

SPECIJALISTIČKE OBUKE

Potrebe za specijalističkim obukama proizilaze iz nedostataka u kapacitetima višeg upravljačkog osoblja JLS i JKP o sveobuhvatnom poznavanju oblasti komunalne djelatnosti (propisi, nadležnosti, uloga i odgovornosti različitih aktera, norme i standardi u pružanju kvalitete usluga, nadziranje rada JKP, uspostavljanja odgovarajućeg odnosa sa korisnicima usluga i sl.), kao iz nedostatka kapaciteta da upravljaju procesom pripreme i implementacije kapitalnih infrastrukturnih projekata, te kasnije na održiv način brinu o njihovom radu i održavanju. Prema pomenutom istraživanju u svrhu povećanja znanja i vještina više upravljačko osoblje JLS i JKP je definiralo 15 tema za specijalističke obuke od koji je prema ranije navedenim kriterijima za oblast vodnih (komunalnih) usluga, uključujući i pripremu i implementaciju kapitalnih infrastrukturnih investicija kao najrelevantnije, odnosno kao najveći prioritet odabrano njih 5:

- A) Efikasna i održiva organizacija sistema komunalnih djelatnosti,
- B) Osnovni elementi i instrumenti za planiranje i implementaciju kapitalnih investicijskih projekata,
- C) Upravljanje projektnim ciklusom/procesom,
- D) Izrada poslovnog plana za JKP,
- E) Upravljanje imovinom.

Kroz Projekat jačanja lokalnih donosioca odluka u JIE za ovih 5 specijalističkih obuka su izrađeni nastavni planovi i programi, obučeni treneri trenera, te provedeno nekoliko ciklusa obuka za više upravljačko osoblje JLS i JKP u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji. Ove obuke su organizirali entitetski savezi općina i gradova koji su i vlasnici pomenutih nastavnih planova i programa i koji će i u narednom periodu osiguravati obuke na pomenute specijalističke teme.

ZAKLJUČAK

Generalni zaključak je da postoji stvarna potreba za unapređenjem institucionalne i kadrovske kompetencije vodovodnih/komunalnih preduzeća i jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini koja bi omogućila pružanje održivih usluga u oblasti vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda. Preduslov za isporuku kvalitetnih usluga korisnicima usluga, za održivost poslovanja JKP, kao i za kvalitetnu pripremu i implementaciju kapitalnih infrastrukturnih investicija, je da JLS trebaju imati dobro organiziranu oblast komunalnih djelatnosti na lokalnom nivou. Potrebna znanja, vještine i kapaciteti višeg upravljačkog osoblja JLS i njihovih JKP, ali i ostalih zaposlenika, mogu se postići kroz ciljane programe osposobljavanja, neophodne prije svega za uspostavu efikasne i učinkovite organizacije vodnih usluga na lokalnom nivou, te za ozbiljnu pripremu i provođenje kapitalnih infrastrukturnih investicijskih projekata, odnosno za efikasno

upravljanje ovim projektima. Kontinuirani razvoj kapaciteta JLS i JKP, njihove organizacije i mehanizama u oblasti vodnih usluga treba biti utemeljen na principima dobre uprave i unapređenja kvaliteta usluga, te integriran u strateško-planski i regulatorni okvir viših nivoa.

LITERATURA

- [1] GIZ, NALAS: **Regional Training Delivery Scheme**, Local Leaders South Eastern Europe Project, 2015. godina.
- [2] N. Barnes, E. Doring, T. Peterman: **Capacity Development to Enhance Commercial and Technical Management in Water and Wastewater Utilities**, The Water Impact Guidebook, 2012. godine,
- [3] P. J. M. van Hoof, C. Fuchs, H. Reiser, K. Schläfli, C. Huser: **SDC Guidelines and Toolkit for Local Governance Assessments**, 2012. godine.
- [4] S. Zulić, R. Salihodžić, M. Smiljanić, A. Grabus, S. Avdić: **Studija o najboljem načinu administrativnog pozicioniranja regulatornog tijela u postupku utvrđivanja cijena komunalnih usluga vodosnabdijevanja i odvodnje i prečišćavanja otpadnih voda**, 2015. godina.
- [5] Una Consulting d.o.o. Bihać: **Procjena potreba za obukom** za Projekat jačanja lokalnih donosioca odluka u Jugoistočnoj Evropi, 2015. godine.
- [6] Una Consulting d.o.o. Bihać: **Procjena mogućnosti za uspostavljanje regionalne mreže za razvoj kapaciteta u oblasti vodnih usluga u Jugoistočnoj Evropi**, 2016. godine.
- [7] UNDP/Sida, Municipal Training System Project: **Izvještaj o procjeni potreba za obukom za jedinice lokalne samouprave u BiH**, 2009. godine.