

## ПРАВНИ И РАЧУНОВОДСТВЕНИ АСПЕКТИ КОМУНАЛНЕ ДЈЕЛАТНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПскоЈ

**Проф. др Душко Шњегота**

Ванредни професор на Економском факултету Универзитета у Бањој Луци  
e-mail: dusko.snjegota@ef.unibl.org

**Бранка Милошевић – Шњегота, ма**

Професор економске групе предмета у Економској школи у Бањој Луци  
e-mail: bmilosevicsnjegota@yahoo.com

*Чланак је излазан на 5. Интернационалном научном скупу „ЕконБиз: Трендови развоја и промјене у новој економији земаља у транзицији“, Бијељина 22. и 23. јун 2017. године*

**Резиме:** Према важећим законским прописима, обављање комуналних дјелатности у Републици Српској углавном је повјерено јавним комуналним предузећима која оснивају и којима управљају јединице локалне самоуправе (општине и градови), као њихови већински власници. Општине и градови имају законску обавезу да пропишу услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналне инфраструктуре, услове за функционисање и техничко-технолошко јединство комуналних система и уређаја и др. Један од константно присутних проблема у управљању, финансирању, као и праћењу и извјештавању о стварним ефектима управљања јавном комуналном инфраструктуром односи се на чињеницу да се ради о имовини која се налази у власништву (обично и у билансима) јединица локалне самоуправе, али која је неријетко укључена и у пословне билансе јавних комуналних предузећа, као корпоративизованих друштава капитала, која газдујући том имовином остварују своје редовне пословне приходе. Различитим приступима правном третману комуналне инфраструктуре и различитим моделима њеног рачуноводственог обухвата, поред осталог, значајно се утиче на квалитет информација о финансијском положају и успјешности јавних комуналних предузећа, а кроз то и на однос управљача

према њеном одржавању и обнављању. Стварни терет дуго година неразријешених дилема у предметној области у коначном сносне грађани, који имају право на коришћење јавних услуга одговарајућег квалитета и под за њих приступачним економским условима.

**Кључне ријечи:** комунална инфраструктура, правни аспекти, управљање, рачуноводствени обухват

### 1. УВОД

Јавним комуналним предузећем сматра се свако привредно друштво основано од стране одговарајућег локалног нивоа власти (општине или града) у циљу осигурања трајног обављања одређених дјелатности од општег интереса и редовног задовољавања потреба корисника комуналних производа и услуга.

Комуналним дјелатностима од посебног јавног интереса сматрају се производња и испорука воде, пречишћавање и одвођење отпадних вода, производња и испорука топлотне енергије, збрињавање отпада из стамбених и пословних простора, управљање јавним просторима за паркирање возила, одржавање јавних тоалета, управљање кабловским канализацијама за комуникацијске каблове и системе, дјелатност јавних тржница, погребна дјелатност, димњачарска дјелатност, јавни превоз лица у градском и приградском саобраћају, чишћење јавних површина у насељеним мјестима,

одржавање, уређивање и опремање јавних зелених и рекреационих површина, одржавање јавних саобраћајних површина у насељеним мјестима, одвођење атмосферских падавина и других вода са јавних површина, јавна расвјета у насељеним мјестима и др.

Поједина јавна комунална предузећа располажу и управљају непокретном имовином велике вриједности (као што су системи за производњу и дистрибуцију воде, топлотне енергије и др.) која није у њиховом власништву. Истовремено, пословање тих предузећа подразумејева обезбјеђење техничко-технолошког и економског јединства читавог комуналног система и усклађености његовог одржавања и развоја. Јавна комунална предузећа представљају привредна друштва – друштва капитала (регистрована у форми акционарских друштава), проистекла из бивших државних предузећа која су у процесу транзиције у већој или мањој мјери прошла кроз процес корпоратизације, при чему се као њихови већински власници појављују локални нивои власти (општине и градови). Истовремено, због чињенице да се јавне комуналне услуге, уважавајући социјални аспект њиховог коришћења, по правилу не пружају на тржишним принципима, као и да локални нивои власти који управљају јавним комуналним предузећима морају осигурати једнаку и правичну доступност комуналних производа и услуга свим корисницима без обзира на њихов економски и социјални положај, управљање комуналном инфраструктуром (као, уосталом и сваком другом имовином) од стране јавних комуналних предузећа обично није у довољној мјери засновано на принципима економичности, ефикасности и ефективности. С друге стране, нејасан правни третман ове имовине утиче и на њен рачуноводствени обухват и квалитет информација о тој имовини које се презентују у екстерним финансијским извјештајима (јавних комуналних предузећа или јединица локалне самоуправе).

Квалитативна истраживања проведена за потребе припреме овог рада имају за циљ приказ основних правних и рачуноводствених аспеката комуналне дјелатности у Републици Српској, са посебним акцентом на обухват непокретне имовине и других дијелова комуналне инфраструктуре. Циљ је, такође, да се понуде одговарајућа рјешења која би у коначном могла да унаприједи систем управљања јавном комуналном инфраструктуром, како би тај систем постао економски одрживији и исплативији што би, поред осталог, позитивно утицало на квалитет

комуналних производа и услуга које се пружају широком спектру корисника.

## **2. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ КОМУНАЛНЕ ДЈЕЛАТНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ**

Законом о комуналним дјелатностима (Службени гласник Републике Српске, број 124/11) прописана је обавеза за јединице локалне самоуправе да обезбиједи организовано обављање комуналних дјелатности и да детаљније пропишу услове и начин обављања комуналних дјелатности, материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката, услове за функционисање и техничко технолошко јединство система и уређаја, могућност за субвенционисану цијену комуналне услуге, категорије корисника и услове субвенционисања, те јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате цијена комуналних услуга. Законом је предвиђено да јединице локалне самоуправе у циљу обављања комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса могу основати јавно комунално предузеће или те послове повјерити другим привредним субјектима. Јединице локалне самоуправе, даваоци комуналних услуга и корисници комуналних услуга дужни су да примјењују дугорочне мјере, као минималне захтјеве који се односе на смањење коришћења енергије и прелазак на коришћење енергије из обновљивих извора, те да стварају услове за енергетски ефикасно коришћење и побољшавање енергетских карактеристика зграда и смањивање негативних утицаја на животну средину, према начелима и роковим утврђеним прописима о енергетској ефикасности и заштити животне средине у Републици Српске. Минималним захтјевима и дугорочним мјерама сматрају се:

- примјена нових технологија приликом обављања комуналних дјелатности које омогућавају коришћење примарне енергије из обновљивих, односно енергије из нефосилних извора као што је енергија вјетра, соларна, аеротермална, геотермална и хидротермална енергија, енергија вода, биомаса, гас из комуналног отпада, постројења за обраду отпадних вода и биогасови,
- обезбјеђивање стимулативних услова и мјера да се нове зграде граде или да се приликом већих реконструкција постојећих зграда претварају у зграде с готово нултом потрошњом енергије, тј. зграде са врло

високим енергетским карактеристикама и врло малом потребом енергије која ће у значајној мјери бити покривена енергијом из обновљивих извора, кад год је то могуће и економски прихватљиво,

- обавезна уградња мјерних уређаја комуналних производа за сваког појединачног етажног власника за све нове зграде, а код постојећих приликом вршења веће реконструкције, ако то техничке карактеристике зграде дозвољавају и када је то економски прихватљиво,
- подстицање уградње интелигентних система мјерења када се гради зграда или се врши већа реконструкција зграде, те уградња система активног надзора као што су системи за аутоматизацију, надзор и праћење којима је циљ уштеда енергије,
- стимулисање коришћења даљинског система гријања или хлађења зграда који се у цјелости или дјелимично заснива на енергији из обновљивих извора,
- успостављање редовног прегледа техничког система зграде и опреме која служи за гријање или хлађење зграде, вентилацију, припрему топле воде и освјетљење, као и
- пружање редовних савјета и препорука корисницима за различите методе и практична рјешења која служе побољшавању енергетских карактеристика зграде и стварању услова за развијање и успостављање система сертификације енергетских карактеристика зграде који приказују енергетске карактеристике зграде и који су признати код надлежних институција.

Законом о преносу права својине на капиталу Републике Српске у предузећима која обављају комуналне дјелатности на јединице локалне самоуправе (Службени гласник Републике Српске, број 50/10), уређен је пренос права својине на капиталу Републике Српске у предузећима која обављају комуналне дјелатности на јединице локалне самоуправе. Под капиталом се у смислу овог закона подразумијева капитал исказан у акцијама и удјелима у предузећима, као и капитал у предузећима која се нису организовала и ускладила своја општа акта са важећим законима. Овим законом је управљање над јавним комуналним предузећима са републичког пренесено на ниво локалне самоуправе, односно на општине и градове, који су према прописима о комуналним дјелатностима одговорни за успостављање ефикасног и ефективног система комуналних дјелатности.

У правни оквир за обављање комуналне дјелатности тренутно вјероватно највећу конфузију са аспекта природних права у односу на комуналну инфраструктуру, као што су својина, располагање, управљање, одржавање и др. уноси Закон о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе (Службени гласник Републике Српске, број 70/06), којим су утврђени имовина јединица локалне самоуправе, пренос имовине у државној својини на јединице локалне самоуправе, упис те имовине у јавне регистре о евиденцији на некретнинама, преузимање и предаја у посјед јединице локалне самоуправе, све у циљу извршавања њених основних функција. Према одредбама овог закона имовином јединица локалне самоуправе сматра се имовина која се састоји из покретних и непокретних ствари на којима право располагања, управљања или коришћења имају јединица локалне самоуправе, њени правни предници или њени органи, као и имовина коју је до дана ступања на снагу овог закона по основу закона или другог прописа, правног посла, наслеђивањем, одлуком државног органа и сл. стекла јединица локалне самоуправе, те сва покретна и непокретна имовина потребна за извршавање обавезних функција јединица локалне самоуправе, а њу између осталог чине објекти комуналне инфраструктуре, пословни и други објекти јавних комуналних предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе, односно објекти који су финансирани из буџета јединице локалне самоуправе или путем самодоприноса грађана, те друга имовина коју је јединица локалне самоуправе стекла као правни сљедбеник установа и институција које су престале да постоје.

Посматрајући описани правни оквир из једног угла, а имајући у виду природу и сврху комуналних дјелатности, потпуно оправданим се чини захтјев према којем комунална инфраструктура треба да представља имовину у јавном власништву на локалном нивоу. Међутим, фактичко управљање том имовином у пракси се реализује на различите начине, уз учешће органа у јединицама локалне самоуправе, органа у јавним комуналним предузећима, а често и једних и других, што примарно зависи од карактеристика примјене регулаторног оквира у конкретном случају.

Различити модели управљања од којих опет, директно или индиректно, зависи и билансни третман комуналне инфраструктуре коју користе јавна комунална предузећа негативно утичу на квалитет и доступност комуналних

услуга, посебно у специфичним областима као што је производња и испорука топлотне енергије. Билансни третман ове имовине, с друге стране, зависи и од карактеристика система рачуноводства и финансијског извјештавања примијењеног од стране ентитета јавног сектора.

### 3. РАЧУНОВОДСТВЕНИ ОБУХВАТ КОМУНАЛНИХ ДЈЕЛАТНОСТИ

У складу са важећим законским прописима (заснованим на Закону о рачуноводству и ревизији Републике Српске, Службени гласник Републике Српске, број 94/15 и прописима који се примјењују на основу тог закона), јавна предузећа у Републици Српској финансијске извјештаје опште намјене припремају у складу са Међународним стандардима финансијског извјештавања (МСФИ), који укључују и важеће Међународне рачуноводствене стандарде (МРС). Рачуноводствени обухват некретнина, постројења и опреме који се користе у процесу обављања комуналних дјелатности уређен је у оквиру МРС 16 – Некретнине, постројења и опрема. Према наведеном рачуноводственом стандарду, набавна вриједност/цијена коштања неке некретнине, постројења и опреме признаје се као средство ако, и само ако је вјероватно да ће се будуће економске користи повезане са тим средством приливати у извјештајни ентитет и ако се набавна вриједност, односно цијена коштања тог средства могу поуздано одмјерити (израчунати). Стандардом се не утврђује јединица мјере за признавање, то јест шта чини неку ставку некретнина, постројења или опреме, због чега је неопходно расуђивање у примјени критеријума за признавање у односу наоколности специфичне за одређени извјештајни ентитет. У складу са овако дефинисаним начелом признавања, ентитет процјењује све трошкове некретнина, постројења и опреме у моменту када настану (начело настанка пословног догађаја), што укључује иницијалне трошкове који настају приликом набавке или изградње некретнина, постројења и опреме, као и трошкове који настају накнадно, као резултат доградње средства, замјене неког његовог дијела или сервисирања. Посматрано из рачуноводственог угла, узевши при том у обзир рачуноводствено начело "суштина изнад форме", начело узрочности и др., чини се логичним да трошкове изградње, одржавања и, генерално, управљања комуналном инфраструктуром треба директно повезати са приходима који одражавају економске користи од употребе те имовине, што се може постићи само ако и

имовина и приходи припадају билансима истих извјештајних ентитета. Овакво рјешење би подразумијевало обавезно укључивање комуналне инфраструктуре у билансе јавних комуналних предузећа.

С друге стране:

- законом утврђене обавезе за јединице локалне самоуправе да обезбиједи организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система, те да уреди и обезбиједи обављање комуналних дјелатности и њихов развој,
- чињеница да економске користи од управљања комуналном инфраструктуром, при том обично под нетржишним условима пословања, припадају јавним комуналним предузећима организованим као друштва капитала,
- чињеница да комунална инфраструктура представља јавно добро, тј. добро у јавној својини, те
- одредбе Закона о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе,

доводе до рјешења према којем се некретнине, постројења и опрема који чине јединствен систем комуналне инфраструктуре, односно јединствен систем за пружање комуналних услуга у билансном смислу често, иако не и искључиво, третирају имовином јединица локалне самоуправе<sup>6</sup>.

Наиме, истраживања су показала да се због сложене и недовољно јасне регулативе у предметној области дио комуналне инфраструктуре тренутно налази у билансима јавних комуналних предузећа, дио у билансима јединица локалних самоуправа на чијој територији се та јавна предузећа налазе, док дио није ни евидентиран. С друге стране, бројни су случајеви објективног дуплирања пословних евиденција о истој имовини<sup>7</sup>, као и парцијалног евидентирања појединих дијелова имовине који у техничко-технолошком и економском смислу чине једну функционалну цјелину, заснованог на директном билансном

<sup>6</sup>Иако је то тренутно само један од примјењених модела

<sup>7</sup>Уз присутне импровизације на основу којих се једна те иста, по својој природи стална материјална имовина, некад третира материјалном, а некад нематеријалном имовином (позивајући се на право располагања и управљања том имовином), при чему се не прави разлика између билансне вриједности конкретне имовине и вриједности повезаних права (када их је у билансном смислу могуће прецизно идентификовати и израчунати), повезаних са управљањем економским користима од употребе комуналне инфраструктуре.

повезивању улагања у изградњу комуналне инфраструктуре са изворима средстава из којих се та улагања финансирају.

Тако се, на примјер, могу идентификовати случајеви у којима се дио комуналне инфраструктуре изграђене у предатним годинама, односно "преузете" од бивших друштвених/државних предузећа и даље налази у билансима односних комуналних предузећа, док се дио изграђен у новије вријеме, обично из кредитних средстава прибављених посредством републичког и локалних нивоа власти налази у билансима јединица локалне самоуправе. Истовремено, сви приходи од пружања комуналних услуга се по правилу презентују у билансима комуналних предузећа иако се често дио тих прихода намјенски користи за поврат кредитних средстава по основу којих се обавезе, опет, некад налазе у билансима јединица локалне самоуправе а некад у билансима јавних комуналних предузећа. Јасно је да различити приступи у билансном третману имовине која чини комуналну инфраструктуру, прихода од пружања комуналних услуга, трошкова текућег и инвестиционог одржавања, расхода финансирања реконструкције и адаптације старих или изградње нових комуналних мрежа итд., поред осталог, директно утичу на презентовање нетачног имовинског, финансијског и приносног положаја субјеката који пружају комуналне услуге, као и јединица локалне самоуправе.

Читав тај систем постаје додатно сложен ако се у обзир узме чињеница да јединице локалне самоуправе, као већински власници јавних комуналних предузећа (власници са контролним учешћем у капиталу) у највећем броју случајева, у својим (консолидованим) билансима стања, по правилу, исказују и учешћа у капиталу свих контролисаних ентитета јавног сектора, па тако и јавних комуналних предузећа. Исто тако, у обзир треба узети и чињеницу да су јавна комунална предузећа корпоративизована друштва капитала у којима се, као и у свим другим компанијама, формира доста сложена управљачка структура (скупштина власника, надзорни одбор, одбор директора и др.), у складу са прописима којима је регулисано пословање привредних друштава и јавних предузећа, као и да у структури власништва над тим предузећима учествују и мањински акционари – акционари без права контроле, али са правом на управљање и дивиденде у складу са висином свог учешћа у капиталу. Крајње специфичан регулаторни оквир комуналне дјелатности у Републици Српској доводи или може довести до

нарушавања јединства комуналног система на простору одређене локалне заједнице, што се негативно одражава на квалитет и доступност комуналних услуга, ефективну одговорност за неадекватно функционисање система или неких његових дијелова, изражено високе губитке у појединим областима, као што су губици воде, висок ниво ненаплаћених потраживања од корисника услуга, итд.

#### **4. МОГУЋА УНАПРЕЂЕЊА У СИСТЕМУ УПРАВЉАЊА КОМУНАЛНОМ ИНФРАСТРУКТУРОМ**

У домаћим економским, социјалним, па и политичким околностима природним се чини то што су комунална предузећа у претежно јавном власништву, што се може објаснити на различите начине. Прије свега, у условима слабе економске снаге значајног броја корисника комуналних услуга, те услуге је неопходно пружати по цијенама испод тржишних, односно цијенама које су ниже у односу на оне које би за профитно орјентисана привредна друштва биле економски оправдане<sup>8</sup>.

Јединице локалне самоуправе, као органи власти надлежни за уређивање комуналне дјелатности, природно треба да имају већинску и директну контролу над пословним политикама јавних комуналних предузећа, што их доводи у позицију да у тој области активно воде политику продаје и формирања цијена комуналних услуга, политику запошљавања, избора управљачких, руководних и надзорних тијела, па самим тим и да ефективно одлучују о начину управљања и располагања економским користима које се директно или индиректно прибављају по основу располагања значајним јавним ресурсима (питком водом, топлотном енергијом и др.).

Јавна комунална предузећа су, иако по својој правној форми друштва капитала, тј. акционарска друштва, суштински много ближе квази профитним правним лицима, односно квази социјалним установама које, посебно у условима економске и финансијске кризе и недовршених транзиционих и реформских процеса, објективно не послују на профитном основу и у великој мјери зависе од директне

<sup>8</sup>Оваква пракса, с једне стране, представља саставни дио социјално одговорне политике и представља индиректну подршку становништву, посебно угроженим категоријама, као што су пензионери и др., међутим, с друге стране је то и прилично јака полука којом се постиже одређена политичка подршка носиоцима власти од стране доста широког бирачког тијела

или индиректне буџетске подршке као јединог, релативно стабилног извора за њихово додатно финансирање. Наиме, ако су спремни да преко јавних комуналних предузећа воде социјалну политику, органи власти морају бити спремни и на обезбјеђење значајне финансијске подршке тим предузећима а то, опет, подразумева бар минимум ефективне контроле над њиховим пословним политикама. Истина, то им је омогућено и преко расположиве управљачке и надзорне структуре успостављене на основу прописа о пословању привредних друштава и јавних предузећа, међутим, директна контрола над имовином традиционално се чини ефикаснијом од директне контроле над нето имовином (капиталом), иако стварни ефекти такве контроле не иду у прилог оваквом схватању.

Због изражене директне политичке подршке, менаџери у јавним предузећима, за разлику од оних у реалном сектору, углавном не сnose негативне посљедице неадекватних или недовољно ефикасних пословних одлука, што њихове управљачке позиције чини атрактивним, чак и када менаџерске накнаде нису на релативно високом нивоу. С друге стране, значајно смањење реалног простора за ефикасно одлучивање о пословним политикама јавног комуналног предузећа значајно умањује и одговорност менаџмента за недовољно добре пословне резултате. У таквим околностима очигледно не постоји јасно изражен економски интерес у погледу ефикасног управљања, нити јасно одредиви номинални носиоци тог интереса. Другим ријечима, систем одговорности је прилично распршен између различитих управљачких структура, па се систем управљања заснива на схватању да "сви могу бити одговорни а да при том нико није одговоран" за лоше пословне резултате.

Коначно, важно је примијетити да органи локалне власти, у случају повјеравања комуналних услуга приватним субјектима, тешко могу осигурати ефикасан систем јавног надзора и контроле, односно ефикасну заштиту јавног интереса у области комуналних услуга, што несумњиво представља значајан политички, економски и социјални ризик на који ће носиоци локалне власти тешко пристати.

Међутим, и сувише дуго трајање транзиционих процеса, без јасне назнаке када би поједине фазе транзиције, као што су реструктурисање јавних предузећа, свеобухватна реформа система социјалног осигурања и др. могле да буду окончане, уз додатне проблеме у функционисању читавог јавног сектора настале

упоредо са дјеловањем фактора глобалне економске и финансијске кризе, упућују на закључак да је неопходно размишљати о могућим промјенама у начину организовања и функционисања субјеката у јавном сектору, па тако и јавних комуналних предузећа. Прије свега, систем пружања комуналних услуга по цијенама које су значајно испод тржишних, поред осталих фактора као што су прекомјерно запошљавање, нерационалне и несврсисходне јавне набавке, некомпетентно управљање и др., утиче на пословање у зони значајно изражених пословних губитака код многих јавних комуналних предузећа. Ови губици тренутно могу бити покривени једино на терет буџетских средстава којима управљају јединице локалне самоуправе или, евентуално, виши нивои власти. Међутим, раст доспјелих обавеза по основу домаћег и иностраног дуга из године у годину умањује суму јавних прихода (прије свега индиректних пореза) који се расподјељују локалним буџетима што, уз чињеницу да су локални нивои власти међу последњим у ланцу расподјеле највећег дијела прикупљених пореских прихода<sup>9</sup>, све више умањује могућност реалне подршке јавним комуналним предузећима из локалних буџета. Индиректно, константни пословни губици јавних комуналних предузећа доводе до неодговарајућег квалитета комуналних услуга, чиме се опет утиче на повећање трошкова живота (на примјер, кроз употребу алтернативних начина загријавања стамбених просторија, повећану потрошњу увозне флаширане воде и др.), чиме се повратно појачава притисак на буџете јединица локалне самоуправе, посебно од стране социјално угрожених категорија становништва. С друге стране, савјесни и економски стабилнији корисници комуналних услуга, који редовно измирују своје обавезе, доводе се у економско неравноправан положај и у ситуацију да сnose највећи дио терета изражене неликвидности у сфери комуналних дјелатности. Лоша и неселективна социјална политика, опет, омогућава нерационално трошење ресурса којима управљају јавна комунална предузећа, посебно од стране економски јачих слојева становништва. У последње вријеме овај

<sup>9</sup> Примјера ради, у систему расподјеле прикупљених индиректних пореза (ПДВ-а, акциза и др.) у БиХ предност у расподјели имају међународне кредитне и друге обавезе, иза чега сlijеди финансирање заједничких институција власти на нивоу БиХ, па тек након тога расподјела преосталог износа индиректних пореза према ентитетима и Брчко Дистрикту БиХ. Дио индиректних пореза који припада јединицама локалне самоуправе утврђује се тек након што се утврде износи за финансирање обавеза које имају ентитетски нивои власти.

проблем до посебног изражаја долази у области управљања појединим јавним добрима као што је питка вода из ријечних водотока. Према томе, један од основних мотива за промјене у систему управљања јавним комуналним предузећима налази се у потреби да се повећа њихова ефикасност. Као питања од посебног значаја за ефикасност и ефективност система управљања, укључујући и управљање комуналном инфраструктуром, посебно је значајно издвојити она која су повезана са правима и обавезама у односу на инвестирање у изградњу, адаптацију, реконструкцију и инвестиционо одржавање непокретне имовине, постројења и сл., управљање потраживањима јавних комуналних предузећа, односно приходима оствареним пружањем комуналних услуга, институционални оквир и одговорност за пружање квалитетних комуналних услуга, укључујући и планирање њиховог обима и динамике, обезбјеђење других извора финансирања пословних активности јавних комуналних предузећа, посебно инвестиционих, итд. Специфичан регулаторни оквир којим је уређена комунална дјелатност, видјели смо, доводи до нарушавања јединства у систему управљања комуналном инфраструктуром, на начин да бригу о појединим дијеловима тог система примарно води она страна преко које су обезбијеђени извори финансирања одређених производних и других капацитета. Тако је, на примјер, у појединим случајевима комунална имовина која представља техничко-технолошку цјелину за производњу и дистрибуцију питке воде евидентирана на основу извора финансирања, тј. дјелимично у оквиру пословних евиденција односног јавног комуналног предузећа, а дјелимично у оквиру јединице локалне самоуправе на чијој територији то предузеће послује. У другим случајевима, комунална непокретна имовина и припадајућа производна постројења евидентирана су на обе стране<sup>10</sup>, док у неким нису ни на једној (Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, 2015). Све ово неминовно утиче на неефикасност у систему управљања комуналном инфраструктуром и, посљедично, на квалитет пружених комуналних услуга. Истраживања су показала да је управљање потраживањима јавних комуналних предузећа такође веома комплексно и да одражава изражене проблеме системске природе<sup>11</sup>. На

успјешност система управљања потраживањима утицај имају, како органи управљања у предузећима, тако и већински власник капитала (јединице локалне самоуправе), при чему је уочено да информације о стању, структури и степену наплате потраживања у јавним комуналним предузећима нису свеобухватне, довољно употребљиве у процесу пословног одлучивања, проблемски структурисане, нити су учињене доступним свим заинтересованим странама. Значајан број предузиманих мјера и додатно ангажованих ресурса на наплати потраживања нису резултовали значајнијим побољшањем степена наплате потраживања која имају јавна комунална предузећа, при чему надзор над управљањем потраживањима није адекватан, с обзиром да кроз разматрање и усвајање разних аката од стране доносиоца одлука у јавним комуналним предузећима, те кроз креирање додатних мјера нису јасно идентификовани узроци постојећег стања, нити су се у складу са тим десиле потребне промјене.

Иако високи техничко-технолошки и финансијски губици представљају један од посебно изражених фактора неповољног финансијског положаја у коме се налазе јавна комунална предузећа у Републици Српској, менаџери тих предузећа се, очекивано, не сматрају посебно одговорним за постојеће стање, а оправдање траже у систему:

- законодавне власти, управо на основу неефикасног и нејасног регулаторног оквира,
- извршне власти, од чије финансијске подршке у великој мјери зависи минимални степен одрживости и функционалности јавних комуналних предузећа, а која је и без тога све више изложена различитим буџетским ограничењима и ризицима, али и
- судске власти, прецизније у неефикасности система правне заштите легалних економских интереса јавних комуналних предузећа.

На овај начин њихова властита одговорност, што је дијелом очигледно објективно, прилично је маргинализована а све то, уз "уобичајени" политички утицај у систему управљања јавним субјектима и јавним ресурсима, читав управљачки систем у области комуналних дјелатности чини очекивано неефикасним. Повећање ефикасности система управљања комуналном инфраструктуром и јавним комуналним предузећима уопште било

јавног сектора Републике Српске провела 2016. године; видјети на: [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org)

<sup>10</sup>При чему један од њих, обично јавно комунално предузеће, суштински материјалну имовину класификује као нематеријалну.

<sup>11</sup>На примјер, ревизија учинка "Управљање потраживањима јавних предузећа", коју је Главна служба за ревизију

би могуће постићи кроз добро осмишљен програм различитих краткорочних и дугорочних мјера и активности. То, прије свега, подразумева квалитетно рјешавање права власништва и располагања комуналном имовином, што је уско повезано и са питањима инвестиционог одржавања, капиталних улагања у инфраструктуру, финансирања итд. У том контексту, чини се да би најсврхосходније било да се изврши пренос комплетне непокретне и друге комуналне имовине на располагање и управљање јавним комуналним предузећима, умјесто обрнуто, што се тренутно чини. Овим би се, истовремено, омогућило и јасно одређивање билансне припадности те имовине. Прецизније, у условима када су јавна комунална предузећа организована као друштва капитала (акционарска друштва), комплетну комуналну инфраструктуру, као и изворе средстава (кредитне и др.) из којих се финансирају изградња и одржавање те имовине, требало би укључити у билансе јавних комуналних предузећа односно, у извјештајном смислу, требало би омогућити економско јединство имовине, обавеза, прихода и расхода који су повезани са обављањем комуналне дјелатности. Алтернатива наведеном била би (потпуна или дјелимична) приватизација капитала који припада јавним органима<sup>12</sup> или декорпоратизација јавних комуналних предузећа која тренутно, поред осталог, није могућа у складу са постојећом законском регулативом. Неопходно је, такође, јасно дефинисање и разграничење међусобних права и обавеза у погледу унапређивања комуналних система на одређеној територији кроз споразуме, уговоре или на други одговарајући начин, као и утврђивање критеријума, а на основу њих и приоритета у изградњи и реконструкцији комуналних мрежа и пратећих инфраструктурних објеката. Успостављањем система управљања јавним комуналним предузећима и системом пружања комуналних услуга на бази учинка несумњиво би се позитивно утицало на побољшање њихове финансијске позиције, успјешности и економске одрживости уопште. У том случају, процес управљања био би заснован на праћењу и анализи индикатора успјешности и остваривања утврђених пословних циљева, те у складу с тим дефинисаних мјера и активности, али и на ефикасном пословном одлучивању, укључујући и одлучивање о цијенама комуналних услуга, и то искључиво на основу претходно проведених економских анализа и

<sup>12</sup>За шта постоје примјери комуналних предузећа која се по својим функционалним карактеристикама значајније не разликују од јавних комуналних предузећа.

политикецијенаи других услова за пружање комуналних услуга, укључујући и политику наплате потраживања, науједначеним и економски одрживим критеријумима, без обзира о којој категорији потрошача да се ради. Јасно је, међутим, да овакав приступ није могуће заговарати уколико претходно није осигуране ефикасан и ефективан систем субвенционисања одређених социјалних категорија потрошача (пензионера, борацке популације, незапосленог становништва и др.), за шта локални нивои власти углавном нису спремни. Међутим, без обзира на правну форму и начин управљања комуналном инфраструктуром и системом комуналних услуга, квалитетно и благовремено пословно извјештавање (како према према руководним структурама у оквиру јавних комуналних предузећа, такои према оснивачима и власницима тих предузећа), представљају незаобилазан и добар основ за креирање квалитетних управљачких одлука. Наиме, ефикасан систем праћења стварног степена коришћења комуналне инфраструктуре и јавних ресурса који су предмет експлоатације, укључујући натурално и вриједносно праћење свих (оправданих и неоправданих) губитака тих ресурса у систему, у циљу стварања претпоставки за утврђивање стварне производне цијене коштања комуналних услуга, није могуће без квалитетног система књиговодства и рачуноводства, посебно управљачког. У том смислу, било би неопходно идентификовање пословних сегмената (мјеста трошка, профитних и инвестиционих центара), у циљу раздвајања основне и споредних дјелатности (на примјер, производње и испоруке питке воде од услуга прихватања и одвода отпадних вода), односно успостављање система управљачког рачуноводства у којем је могуће праћење трошкова по мјестима настанка, носиоцима, активностима и сл. Такође, неопходна је и подршка успостављању ефикасног и ефективног система интерних контрола, укључујући и функцију интерне ревизије кад год је то законски обавезно или економски оправдано. Рад јавних комуналних предузећа може се дјелимично побољшати и у оквиру постојеће регулативе, под условом да општинске власти искористе могућности модерне организације (кроз политику комуналних такси, зонирање – односно категоризацију потрошача према одређеним критеријумима – оп.аут., инфраструктурне субвенције, "јединствени шалтер" и пратеће промјене) и да онда индиректно побољшају и управљање јавним комуналним предузећима. Побољшања ове врсте су ипак ограничена, јер



у основи остаје иста структура подстицаја, која условљава ограничене резултате (Прокопијевић, 2007. 107-116). Ипак, актуелна кретања у јавним финансијама и економији уопште, како на домаћем, тако и на регионалном и међународном плану, неминовно упућују на закључак да је у наредном периоду потребно разматрати и друге могуће правце унапређења система комуналне дјелатности, укључујући концесиони начин располагања комуналном инфраструктуром од стране приватних субјеката, могућност реализације пројеката јавно-приватног партнерства у области изградње и управљања комуналном инфраструктуром и, уопште, ослањања на друге досад неискоришћене облике финансирања и сарадње између јавног и приватног сектора. Као што је већ напоменуто, алтернативни правци унапређења овог система или појединих субјеката у том систему могли би да обухвате и потенцијалне начине дјелимичне или потпуне приватизације јавних комуналних предузећа.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Идентификоване карактеристике система комуналне дјелатности и управљања комуналном инфраструктуром тренутно нису повољне. Између осталих проблема, учачају се застарјела инфраструктура, односно дотрајалост комуналног система, нередовно и неадекватно текуће и инвестиционо одржавање комуналних постројења, високи технички губици, висок степен ненаплативости потраживања од корисника комуналних услуга, технички, финансијски и организационо неефикасан систем комуналних услуга, итд. Одржавање комуналне инфраструктуре у задовољавајућем функционалном стању а комуналних услуга на задовољавајућем нивоу квалитета и доступности захтијева редовне и високе инвестиције за које није могуће обезбиједити средства из редовних пословних извора (прихода од комуналних услуга, трансфера и подстицаја из локалног или републичког буџета и сл.). С друге стране, ефикасносту коришћењу комуналне инфраструктуре значајан је предуслов укупног економског развоја, не само локалних заједница већ и привреде као цјелине. Стога се успостављање ефикасног и ефективног система комуналних дјелатности, уз обезбјеђење квалитетних извора финансирања његовог функционисања, мора сматрати једним од основних приоритета у циљу обезбјеђења позитивног утицаја комуналне дјелатности на укупан економски раст и развој. Јединице

локалне самоуправе се у највећем броју случајева налазе у улози већинског власника јавних комуналних предузећа и по закону су обавезне да корисницима осигурају несметано и благовремено пружање квалитетних комуналних услуга, што се тренутно углавном заснива на нетржишним принципима пословања јавних комуналних предузећа, који неповољно утичу на њихов финансијски положај и успјешност. С друге стране, пословање јавних комуналних предузећа у зони пословних губитака негативно се одржава на финансијски положај јединица локалне самоуправе, на терет чијих буџета је у овом случају неопходно обезбиједити одговарајући обим субвенција и других видова финансијске помоћи, како корисницима комуналних услуга, посебно угроженим социјалним категоријама, тако и јавним комуналним предузећима, која без екстерне финансијске подршке не могу осигурати ни минималну одрживост система. Међутим, актуелна стања и тенденције у јавним финансијама, као и у домаћој економији уопште јасно упућују на закључак да је овакав систем дугорочно неодржив и да ће власти, прије или касније, бити принуђене да осмисле адекватан регулаторни оквир за реорганизацију и реструктурисање система комуналних услуга, како би се обезбиједило његово несметано функционисање и развој у наредном периоду.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Прокопијевић, М. (2007). *Перспектива трансформације градских комуналних система у Србији: тренутно стање, могуће промјене*, У сусрет новом статусу градова у Србији, Миленковић, Д. & Дамјановић, Д. (Едс, 2007), Београд: Палго центар, пп. 107-116.
- [2] *Закон о комуналним дјелатностима*, Службени гласник Републике Српске, број 124/11.
- [3] *Закон о преносу права својине на капиталу Републике Српске у предузећима која обављају комуналне дјелатности на јединице локалне самоуправе*, Службени гласник Републике Српске, број 50/10.
- [4] *Закон о утврђивању и преносу права располагања имовином на јединице локалне самоуправе*, Службени гласник Републике Српске, број 70/06.
- [5] *Закон о рачуноводству и ревизији Републике Српске*, Службени гласник Републике Српске, број 94/15.
- [6] *Ревизорски извјештаји Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске*, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org)