



EKONOMSKI INSTITUT SARAJEVO

**KONCEPT REFORMI I RESTRUKTURIRANJA
JAVNOG KOMUNALNOG SEKTORA
NA KANTONU SARAJEVO**

SARAJEVO, SEPTEMBAR/RUJAN 2011.



EKONOMSKI INSTITUT SARAJEVO

**KONCEPT REFORMI I RESTRUKTURIRANJA JAVNOG
KOMUNALNOG SEKTORA NA KANTONU SARAJEVO**

SARAJEVO, SEPTEMBAR/RUJAN 2011. GODINE



EKONOMSKI INSTITUT SARAJEVO

DIREKTOR

Prof. dr. Anto Domazet

AUTOR

Prof. dr. Anto Domazet

Sarajevo, septembar/rujan 2011.

SADRŽAJ

IZVRŠNI SAŽETAK	4
UVOD	7
1. PRIKAZ REZULTATA POSLOVANJA JAVNIH KOMUNALNIH PODUZEĆA NA KS	9
2. KLASTERSKI PRISTUP RESTRUKTURIRANJU JAVNIH KOMUNALNIH PODUZEĆA	12
3. REFORME I RESTRUKTURIRANJE – VRSTE I MOGUĆI EFEKTI	15
3.1. Operativno naspram strateškog restrukturiranja	16
4. ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM PRIVREDOM NA KS	19
5. ZAKLJUČCI	22
LITERATURA	23

IZVRŠNI SAŽETAK

1. Komunalna javna poduzeća na Kantonu Sarajevo (KS) bilježe kontinuirano gubitke u čitavom poslijeratnom periodu. U periodu 2003-2010. godina ostvareni gubici iznose 737,2 miliona KM. Od toga 393,5 mil. KM su gubici, a 343,7 mil. KM budžetske subvencije. Ukupni gubici čine 30,7% GDP KS, pa se sa sigurnošću može tvrditi da su komunalna poduzeća najveći žderači javnog novca i stavka koja najviše utječe na nestabilnost ionako posrnulog budžeta KS u postrecesijskim vremenima. Do sada nema nikakvih poduzetih mjera koje bi ukazivali na eliminaciju ili smanjenje uzroka gubitaka, pa treba računati na to da će se gubici i dalje kumulirati. Posljedice gubitaka odražavaju se na gubitak kreditne sposobnosti i nelikvidnost komunalnih poduzeća čije obaveze preuzima budžet. Obim tih obaveza je takav da nadmašuje gubitke i dovodi u pitanje stabilnost budžeta KS, a u bliskoj budućnosti dovodi u pitanje i funkcioniranje KS u njegovim vitalnim funkcijama.
2. Osnovni uzroci gubitaka mogu se podijeliti u dvije grupe. Prvu grupu čine loše politike Vlade KS u komunalnom sektoru koje konzerviraju stanje tradicionalnog birokratizma, održavaju neekonomske cijene i socijalno nepravednu distribuciju dohodaka kroz takav sistem cijena, toleriraju nizak tehnološki nivo i zastarjelost kapaciteta, zatvaraju vrata za ulazak privatnog kapitala u komunalni sektor, i ne dozvoljavaju unapređenje efikasnosti kroz promjenu poslovnih koncepta i strategija poduzeća komunalnog sektora. Drugu grupu uzroka gubitaka čini neefikasan menadžment javnih komunalnih kompanija sa lošim pristupom strateškom upravljanju, izboru ciljeva i načina organizacije i operativnog poslovanja kompanija. Ovi uzroci na kompanijskom nivou su različito izraženi kod pojedinih kompanija.
3. Postojeće stanje u komunalnom sektoru proizvodi ekonomsku neracionalnost i socijalnu nepravdu u korištenju javnog novca. Umjesto da se ulaže u pokriće gubitaka i na neselektivno održavanje niskih cijena i to znatno više u korist ekonomski snažnijih društvenih slojeva u Gradu Sarajevu, javni novac treba uložiti u razvoj, poticanje zapošljavanja, unapređenje prosvjete, zdravstva i socijalne zaštite, koji bi daleko više unaprijedili socijalno blagostanje na KS. Zato je u novim politikama Vlade potrebno ovaj paradoks prevazići tako što će se kao osnovno načelo funkcioniranja komunalne privrede na KS uspostaviti načelo održivosti, ekonomske i socijalne.
4. U uvjetima recesijskih poremećaja budžet KS se smanjuje iz godine u godinu, dok izdvajanja za komunalna javna poduzeća rastu. Ukidanje ovog izvora neodmjerenog i neracionalnog trošenja javnog novca treba da bude strateški i prvorazredni cilj Vlade KS u mandatu 2010-2014. godina.
5. U pristupu restrukturiranju privatizacija se, načelno, ne vidi kao strategija koja nudi rješenja unapređenja efikasnosti u radu javnih kompanija. Cilj je unaprijediti rad kroz restrukturiranje kompanija u javnom vlasništvu, koje će biti vođeno kroz upravljačke procedure vlade i nadležnih ministarstava. Treba dokazati da javna svojina nije ograničenje za efikasno privređivanje kompanija, ako se izmjene politike vlade u komunalnom sektoru. Izuzetak su jedino Tržnice i pijace Sarajevo, kod kojih postoje svi potrebni uvjeti za privatizaciju i na toj osnovi uspješnije poslovanje. Međutim, zadržavanje statusa javnih kompanija, znači istovremeno snažnu orijentaciju Vlade KS na privlačenje privatnog kapitala kroz forme JPP (javno privatno partnerstvo).

6. U restrukturiranju komunalnog sektora treba osigurati partnerstvo sa međunarodnim multilateralnim financijskim institucijama (Svjetska banka, EBRD, EIB, KfW) i razvojnim agencijama (USAID, GTZ, SIDA, JICA), pogotovu u osiguranju sredstava za investicije kojima se otklanjaju izvori neracionalnosti u komunalnim poduzećima i stvaraju uvjeti za unapređenje poslovanja. Pored financijskih sredstava, treba iskoristiti i mogućnosti pribavljanja tehničke pomoći za uspješno provođenje restrukturiranja komunalnih poduzeća.
7. U samom portofoliu komunalnog sektora izdvajaju se dva klastera poduzeća. Prvi klaster čine poduzeća koja ostvaruju ekstremno loše poslovne rezultate. U politikama za oblasti koje pokrivaju ta poduzeća treba poduzeti radikalne promjene, kako bi se omogućilo prevođenje tih poduzeća na kolosjek rentabilnog poslovanja kroz temeljite izmjene u strategijama i operativnom menadžmentu (GRAS, VIK, Toplane, Sarajevogas). Drugi klaster čine poduzeća koja posluju u neizvjesnoj zoni gubitaka odnosno dobitaka. U politikama za ta poduzeća treba izvršiti potrebne izmjene koje bi omogućile da unapređeni menadžment rezultira u stabilnom poslovanju koje osigurava sredstva za potreban razvoj (Rad, Park Pokop), dok bi KJKP Tržnice i pijace trebalo putem privatizacije iščistiti iz portofolija javnih poduzeća. Također, klasterizacija poduzeća se može izvršiti i prema njihovoj osjetljivosti na eksterne šokove sa međunarodnom tržištu, pa tako Toplane i Sarajevogas čine klaster poduzeća izloženih eksternim šokovima u pogledu cijene prirodnog plina. Vanjski udari troškova treba da budu kompenzirani promjenama cijena, prije svega.
8. Socijalni paket je veoma važan element projekta restrukturiranja komunalnog sektora, tim više što se očekuje da bi u nekim poduzećima i do 30% radnika moglo biti predmet tehnoloških viškova u novim uvjetima organizacije poduzeća. Viškovi radnika tražit će zbrinjavanje putem raznovrsnih metoda, koje uključuju prijevremeno penzioniranje, prekvalifikacije za upošljavanje na drugim poslovima i otpremnine radnicima za otpočinjanje nekih samostalnih poslova. Za socijalni paket treba naći stabilne izvore financiranja, jer će od toga u velikoj mjeri ovisiti uspjeh cjelokupnog procesa restrukturiranja. izvodljivo dijelom
9. Za sprovođenje programa restrukturiranja potrebno je izgraditi pouzdane kriterije socijalnog statusa građana koji će biti u poziciji da koriste subvencije zbog niske ekonomske moći za plaćanje ekonomskih cijena komunalnih usluga. Tri elementa moraju činiti temelj politika subvencija i to: 1) dohodak koji se ostvaruje na nivou porodice, uključujući i procjenu neregistriranih dohodaka, 2) imovina kojom raspolažu članovi porodice i 3) obim potrošnje komunalnih usluga za koje se vrše subvencije. Potrebno je u što kraćem roku doći do JIB (Jedinstveni identifikacijski broj) i stvaranja baze podataka o dohocima i imovini građana na KS, koji će služiti za javne potrebe. Bino
10. Cilj restrukturiranja je potpuno odvajanje javnih poduzeća od budžeta u operativnom poslovanju. To znači da samo ulaganja u objekte i opremu koja čine javno dobro mogu biti predmet financiranja iz budžeta. Kriterij efikasnosti komunalnih poduzeća može biti jedino visina dobiti koju ostvaruju prema uspostavljenim parametrima cijena i vrijednosti. Komunalna poduzeća moraju postati kreditno sposobna za korištenje kredita za tekuće potrebe, a u budućnosti i za investicije van javnog dobra. To znači da će budžet biti relaksiran intervencija za pokriće gubitaka u poslovanju komunalnih poduzeća i da će se moći izdvajati uvećana sredstva za razvoj i istraživanje. Ovo treba sad uključivati

obrazovanje, zdravstvo i socijalnu skrb. Time se vrši i snažna redistribucija u raspodjeli dohodaka – smanjuje se udio ekonomski snažnijih, a povećava udio ekonomski slabijih slojeva građana u raspodjeli javnog novca.

11. Restrukturiranje komunalne privrede na KS je složen društveni poduhvat. Mlada KS će morati sačiniti Akcioni plan sa terminima različitih aktivnosti na restrukturiranju u dva aspekta: a) promjene politika i izgradnja vladine infrastrukture za restrukturiranje, b) planovi restrukturiranja za svaku komunalnu kompaniju i 3) promjene u načinu strateškog i operativnog djelovanja kompanija na izmijenjene uvjete okruženja koje determiniraju promjene politika. U završnoj fazi Vlada će donijeti odluke o tome kako javna komunalna poduzeća uključiti u vlastitu upravljačku strukturu kroz mrežu ministarstava i drugih institucija.

UVOD

Uvijek sam bio za subvencije ako su vodile ostvarenju najmanje dva cilja. Prvo, ako su pomogle da korisnici subvencija kasnije povećaju svoje uplate poreza za državu. Drugo, ako su značile nove glasove na izborima za vladu koja ih je osiguravala.

Konrad Adenauer, kancelar Njemačke 1949-1963.

Dramatične promjene u okruženju, kao što su tranzicija i u novije vrijeme globalna recesija, aktualiziraju pitanje održivosti određenih ekonomskih i društvenih rješenja. Održivost određenih rješenja postoji, ako se sistemom povratnih sprega neki ekonomski ili socijalni sistem održava u datom okruženju kroz razmjenu vrijednosti koji pruža i prima, osiguravajući pri tome i razvoj tog sistema.

Sistem komunalne privrede na Kantonu Sarajevo nalazi se u cjelini u stanju neodrživosti, posebno sa aspekta ekonomske i socijalne održivosti. U nekim komunalnim poduzećima ugrožava se ostvarivanje osnovnih funkcija pružanja javnih usluga, a osiguravanje dodatnih finansijskih izvora za kompenziranje deficita u razmjeni primaklo se samim granicama. Takvo stanje se iskazuje u gubicima od 65,8 miliona KM u 2010. godini, dok je ukupan obim gubitaka u periodu 2003-2010. godina 376,5 mil. KM. Ukupan javni kapital u tim firmama je sa 1.264,5 mil. KM u 2003. godini pao na nivo 1.014,1 milion, odnosno manji je za 250,4 mil. KM.

OVAKVO stanje je rezultat djelovanja dva ključna faktora. Prvi se odnosi na naslijeđene politike kantonalne vlade koje su u većini oblasti komunalne privrede zadržala diktiranje neekonomskih cijena i brojne direktne intervencije i neselektivne subvencije. Tako je tolerancija neefikasnosti i zanemarivanje tržišnih kriterija poslovanja postala zvanična politika vlada, koja vodi krajnjim neracionalnostima u korištenju javnih resursa datih na upravljanje komunalnim poduzećima. Istovremeno, takve politike stvaraju socijalne nepravde jer neselektivnim subvencijama komunalnih poduzeća najviše podržavaju društvene slojeve sa natprosječnim dohotkom. Drugi faktor je neefikasnost komunalnih poduzeća koja je dijelom proizlazila iz politika Vlade, a dijelom iz lošeg upravljanja komunalnim poduzećima. Kada nema tržišnog okruženja, onda je teško insistirati na tržišnom ponašanju komunalnih poduzeća.

Posljedice gubitaka su daleko razornije nego što su sami gubici. Komunalna poduzeća praktično nemaju nikakvu kreditnu sposobnost, potpuno su nelikvidna i ne mogu otplaćivati kredite prema međunarodnim finansirima, te izmirivati obaveze za preuzetu energiju. (Toplane, a posljedično Sarajevogas i dijelom VIK). Sve te obaveze preuzima za komunalna poduzeća KS, tako da on djeluju kao administrativno-operativni organ (AOR) jednog birokratskog sistema poslovanja komunalnih poduzeća, u kojem su pobrkana osnovna načela funkcioniranja ekonomije i poduzeća. Takva izloženost KS prema obavezama komunalnih poduzeća prijeti da ugrozi osnovne funkcije kantona u funkcioniranju institucija društvenih djelatnosti i organa uprave koji se financiraju iz budžeta. Zato je eliminacija gubitaka u komunalnoj privredi conditio sine qua non za stabilnost budžeta KS i za efikasno funkcioniranje KS. S druge strane, potrebe razvoja komunalnih djelatnosti već sada nameću potrebu inozemnog financiranja, posebno u sektoru voda i kanalizacije. Budući da VIK nije kreditno sposoban, Vlada KS dalje ide u nova zaduženja za koje

Realiz. stajao od 1. K.S. i Preds.

*predsjednik komisije
(ustav bez koga nema 1)*

se ne vide nikakvi izvori financiranja, osim fiskalni prihodi budžeta. Nije logično da nove usluge ili poboljšani kvalitet usluga ne nalaze svoj ekonomski izraz u realnim cijenama.



Prelazak na ekonomske cijene, praćen cjelovitim sistemom tarifnih politika je ključno pitanje za održivost komunalnog sistema na KS. Vjerojatno su stvar političkih procjena političkih partija na vlasti ocjene da cijene komunalnih usluga ne treba mijenjati čak i u uvjetima očitog rasta energije i drugih troškova, ili dugoročnog trenda rasta kamata i raznih usluga. Čak ako aktualna vlast nema dilema oko potrebe korekcije cijena, imat će težak posao da nagomilane disparitete u cijenama otkloni u kratkom periodu.

Značajke

Cilj ove studije je da ukaže na osnovne karakteristike stanja u oblasti komunalne privrede na KS, da prikaže i analizira osnovne uzroke koji vodi gubicima i potrebi budžetskih intervencija, da ukaže na pravce djelovanja za otklanjanje uzroka gubitaka u komunalnim poduzećima i da sugerira aktivnosti potrebne za izmjene politika u oblasti komunalne privrede, aktivnosti restrukturiranja kompanija komunalnog sektora i mjere za unapređenje strateškog i operativnog menadžmenta u kompanijama komunalne privrede.

Na osnovi nalaza ove studije trebalo bi da uslijede političke odluke o potrebi promjene politika u komunalnom sektoru i potrebi restrukturiranja određenih javnih poduzeća, te o načinima izvođenja tih poduhvata. I pored ubjedljive ekonomske argumentacije da se ide na eliminaciju gubitaka u javnom sektoru, treba imati u vidu da se socijalne posljedice ovakvih odluka veoma teške i da će pogoditi sve korisnike komunalnih usluga, a među njima svakako one koji su ekonomski slabiji. Zato cjelokupni sistem promjena stanja u komunalnom sektoru treba da bude praćen kompleksnim mjerama socijalnih subvencija komunalnih usluga po osnovi dohodovnog i imovinskog cenzusa, domaćinstava i programiranog obima potrošnje komunalnih usluga.

Tu će biti potrebna veoma senzibilna gradacije, jer i same komunalne usluge nisu homogene za područje čitavog kantona. Zašto bi, na primjer, grijanje bilo izloženo subvencijama iz budžeta KS na neselektivnoj osnovi samo za jedan broj stanovnika, dok veliki broj stanovnika u prigradskim naseljima koji koriste usluge privatnih operatera u komunalnim uslugama, ili uopće nemaju usluge centralnog grijanja plaćaju punu ekonomsku cijenu grijanja.

Ovo treba razmatrati posebno

Zbog svih iznesenih okolnosti ranije zagovarani pristup finansijske konsolidacije komunalnih poduzeća ne bi dao nikakve učinke. Naime, u komunalnom sektoru KS postoje strukturalni poremećaji koji se ne mogu prevazići bez duboke promjene politika, tj. načina formiranja cijena komunalnih usluga, podizanja njihove kredite sposobnosti i eliminacije gubitaka, te restrukturiranja kompanija koje treba da funkcioniraju kao efikasne profitabilne kompanije. U predstojećim poslovima svakako da i finansijska konsolidacija predstavlja dio restrukturiranja ovog sektora.

Ovo je bitno za
Zanim o konsolidaciji poduzeća

1. PRIKAZ REZULTATA POSLOVANJA JAVNIH KOMUNALNIH PODUZEĆA NA KS

Rezultati poslovanja komunalnih javnih poduzeća KS, kako se to vidi iz tabele 1, obilježeni su gubicima koji su 2010. godine dostigli 65.472 hiljade KM, dok je 2009. gubitak bio i veći i iznosio 73.241 hiljadu KM. Gubitak ne ostvaruju Tržnice i pijace, Pokop i Rad, ali to ne znači da je njihova dobit održiva, osim Tržnica i pijaca. Naime, za skoro sva javna poduzeća osiguravaju se određene budžetske subvencije, koje nisu transparentne i unaprijed sistemski određene, već se utvrđuju kratkoročno kroz godišnje budžete KS. Vrijednost budžetskih intervencija u 2010. godini činila je 15,3% ukupnog prihoda u javnim poduzećima, dok je u 2009. godini taj udio iznosio 17,3%. Udio ovih budžetskih intervencija u budžetu KS iznosio je 7-8% godišnjeg budžeta KS.

Kada je riječ o prirodi budžetskih intervencija nejasno je iz prezentiranih podataka da li se oni odnose na povećanje prihoda, pokriće gubitaka ili investicije.

Tabela 1. Poslovni rezultati kantonalnih komunalnih poduzeća 2009-2010 (Hilj. KM)

Javno poduzeće	God-ina	Ukupan prihod	Ukupni rashodi	Amortizacija	Dobitak gubitak (-)	Zaposleni*	Neto plaća (KM)	Budžetska podrška
VIK	2010	39.074	69.488	24.450	-30.414	1.058	1.017	6.300
	2009	39.868	70.763	24.601	-30.895	1.053	1.003	8.160
Toplane	2010	56.243	65.143	5.256	-8.900	376	1.203	10.964
	2009	54.116	70.126	7.048	-16.010	376	1.245	11.956
Sarajevogas	2010	110.667	114.871	10.050	-4.204	322	1.196	0
	2009	114.177	118.077	9.490	-3.900	319	1.176	2.602
Rad	2010	43.340	43.206	2.716	134	1.250	829	6.551
	2009	42.370	42.308	3.022	62	1.249	822	6.730
Park	2010	8.246	8.767	519	-521	306	876	5.019
	2009	8.021	8.570	412	-549	286	843	1.089
Pokop	2010	8.950	8.933	1.266	17	170	1.375	4.150
	2009	8.200	8.190	1.026	10	169	1.125	3.519
Tržnice i pijace	2010	4.218	4.064	299	154	81	1.256	40
	2009	4.242	4.099	276	143	84	1.143	0
GRAS	2010	50.018	71.756	6.484	-21.738	1.916	957	16.098
	2009	46.359	68.461	5.865	-22.102	1.938	950	20.772
UKUPNO	2010	320.756	386.228	51.040	-65.472	5.479	1.089	49.122
	2009	317.353	390.594	51.740	-73.241	5.474	1.038	54.828

Izvor: Informacija o poslovanju komunalnih poduzeća 2010, Zavod za planiranje KS

U ekonomskom smislu gubici tendiraju visini amortizacije, pa se može govoriti o tome da je gubitak rezultat činjenice da amortizacija nije uzeta u kalkulaciju cijena. To ima posljedice da većina poduzeća ne mogu vršiti ni prosto obnavljanje stalnih sredstava, zbog čega se te namjene, a i financiranje novih ulaganja, moraju prebacivati na budžet. Sve dok je budžet izvor resursa za komunalna ili bilo koje drugo javno poduzeće, nema zdravih osnova poduzetništva, niti korporatizacije javnih poduzeća u kojoj bi ona trebalo da djeluju na načelima ekonomskog računa. Takva veza poduzeća sa budžetom u startu čini zamagljenom efikasnost poduzeća.

Potpuniju sliku efikasnosti javnih poduzeća u periodu 2003-2010. daje tabela 2.

Tabela 2. Poslovni rezultat javnih komunalnih poduzeća na KS 2003-2010.
(u hilj. KM)

Elementi	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Ukupan prihod	259.586	261.877	285.292	313.346	315.445	342.733	317.353	320.756
2. Ukupni rashodi	295.105	303.537	313.653	353.037	358.473	407.640	390.594	386.228
3. Dobit/gubitak (-)	-36.122	-42.322	-28.769	-40.320	-43.601	-62.286	-73.241	-65.472
4. Intervencije iz budžeta	25.020	27.986	34.691	50.318	48.462	51.877	54.826	49.122
5. Ukupni društveni gubici (3+4)	60.539	69.646	63.052	90.009	92.063	116.784	128.067	114.594
6. Amortizacija	61.275	58.401	58.392	59.018	56.258	54.598	51.941	51.041
7. Broj uposlenih	5.365	5.399	5.388	5.453	5.438	5.508	5.474	5.479
8. Izdaci za uposlene	177.168	183.460	187.456	199.120	1108.563	1125.070	1129.093	1130.119
9. Neto plaća	585	657	656	685	911	994	1.038	1.089
10. AKTIVA	1.500.211	1.481.054	1.482.151	1.469.890	1.448.684	1.432.398	1.413.762	1.390.495
11. Stalna sredstva	1.388.359	1.358.796	1.339.204	1.308.817	1.283.362	1.257.251	1.228.864	1.199.359
12. Tekuća sredstva	111.851	122.258	142.947	161.072	155.312	157.147	154.691	150.093
13. Gubitak iznad visine kapitala	-	-	-	-	-	-	30.208	41.043
14. PASIVA	1.500.211	1.481.055	1.482.151	1.469.890	1.448.685	1.432.398	1.413.762	1.390.495
15. Kapital	1.264.470	1.223.483	1.225.913	1.183.837	1.157.093	1.107.381	10.543.467	1.014.128
16. Dugoročne obaveze	160.706	161.901	164.393	208.952	182.126	173.379	199.993	206.964
17. Kratkoročne obaveze	75.035	95.671	91.845	77.101	109.466	151.638	159.422	169.402

Izvor: Informacija o poslovanju komunalnih poduzeća, odnosno godine, Zavod za planiranje KS

114
153 4/2
85%

Poslovanje sa gubicima je konstanta javnih komunalnih poduzeća na KS posljednjih osam godina, a i čitavog poslijeratnog perioda. To vodi poražavajućem zaključku da je proizvodnja gubitaka sistemska komponenta politika Vlade u komunalnom sektoru u čitavom promatranom periodu.

Učinci ovakve politike su krajnje destruktivni. U osam promatranih godina gubici u komunalnom sektoru KS iznose 392,1, mil. KM, budžetske intervencije iznose 342,3 mil. KM, tako da ukupni društveni troškovi komunalnog sektora i budžeta KS iznose 734,4 mil. KM. Svaki građanin KS može zamisliti šta bi se tim novcem moglo izgraditi na KS da nisu vođene takve politike komunalnog sektora. Autoru ovog teksta kao prva ideja pada na um izgradnja univerzitetskog kampusa, u kome bi studenti Sarajevskog univerziteta imali materijalne i ljudske uvjete studiranja na nivou evropskih.

Iz prethodne tabele uočljivo je da broj uposlenih skoro čitavog promatranog perioda stagnira, ali rastu izdvajanja za zaposlene i to po prosječnoj stopi od 7,5% godišnje ili u ukupnom izrazu 2010. u odnosu na 2003. godinu sa porastom od 68,8%. Kao rezultat toga povećana je prosječna neto plaća mjesečno sa 585 KM u 2003. na 1.089 KM u 2010. godini. Sa takvim rastom plaća niko od zaposlenih, niti iz uprave nije imao interesa da mijenja bio šta u svojim poduzecima. Vlada je to tolerirala, očigledno iz osjećaja da je odgovorna za gubitke u javnim komunalnim poduzecima, pa nije smjela zatezati pitanje plaća i primjene općih kolektivnih ugovora u komunalnim poduzecima.

Stvaranje gubitaka dovodi do destrukcije kapitala u komunalnom sektoru, koji je umanjen sa 1.264 miliona u 2003. na 1.014 mil. KM u 2010. godini. Pojavljuje se čak gubitak iznad kapitala u pojedinim firmama (KJKP Toplane). Ali, zato rastu dugovi. Dugoročna dugovanja rastu sa 161 mil. KM u 2003. na 207 mil. KM u 2010. godini, a kratkoročna dugovanja sa 75 mil. KM u 2003. povećana su na 169. mil. KM u 2010. godini. Ukupno je izgubljen kapital u visini 250 mil. KM, a dugovanja su povećana za 140 mil. KM. Međutim, posljedice gubitaka nisu toliko destruktivne u pasivi komunalnih poduzeća zbog visokih budžetskih subvencija.

Inače, gledano na nivou komunalnog sektora, raspolaže se još uvijek visokim nivoom kapitala, koji je ustvari većinom van mogućnosti pravnog prometa, jer se odnosi na javno dobro, koje je vlasništvo KS, a u knjigama komunalnih poduzeća bi trebalo da se vodi kao vanbilansna evidencija. Taj dio kapitala na može služiti kao leverage za kreditno zaduženje komunalnih poduzeća (ne može služiti kao zalag za kredite).

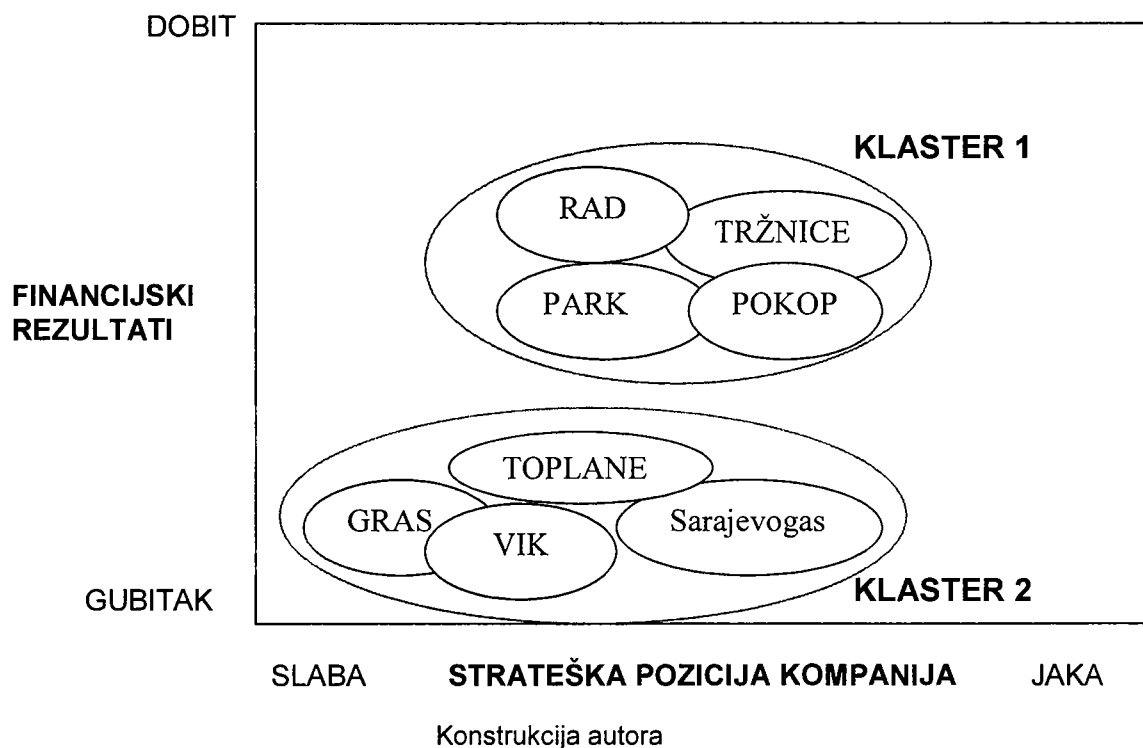
U zaključku se može istaći da je komunalni sektor KS kroz višegodišnje gubitke, za koje se ne nazire kraj, izložen destrukciji koja se ogleda u velikim budžetskim subvencijama i tako onemogućuje intervencije na drugim važnim područjima javnih funkcija. Uzroci gubitak su dvostruki. Prvo, to su politike Vlade KS u komunalnom sektoru koje toleriraju monopol, izbjegavaju liberalizaciju i onemogućavaju funkcioniranje realnih ekonomskih cijena za komunalne usluge. Drugi uzrok gubitaka su neefikasnost uprave javnih poduzeća, u čemu ima značajnih razlika kod pojedinih poduzeća. Sektor javnih poduzeća zahtjeva nova ulaganja, a javna komunalna poduzeća su kreditno nesposobni i ne mogu ulagati bilo šta bez korištenja garancija ili direktnih kreditnih zaduženja od strane KS. Zato je krajnje vrijeme da prestane

proizvodnja gubitaka i destrukcija kapitala u ovom sektoru. To sve ukazuje na potrebu pristupa restrukturiranju ovog sektora.

2. KLASTERSKI PRISTUP RESTRUKTURIRANJU JAVNIH KOMUNALNIH PODUZEĆA

Javna komunalna poduzeća nisu homogena kategorija. Ona se međusobno razlikuju po nizu elemenata. Njihova podjela na homogenije grupe moguća je postupkom objedinjavanja u različite klastere. Klasteri u slučaju komunalnih poduzeća na KS mogu se formirati prema različitim kriterijima, a ovdje se izdvajaju tri tipa klastera. Njihov opis daje se u nastavku.

1. Klasteri prema efikasnosti javnih poduzeća koja se iskazuje u presjeku dvije osnovne dimenzije. Prva dimenzija je financijski rezultat, iskazan gubitkom, odnosno dobitkom. Druga dimenzija je strateška pozicija kompanije koja ukazuje na sposobnost kompanija da ostavre pozitivno poslovanje, nakon što bi se izvršile potrebne reforme u poslovnoj okolini određenog komunalnog poduzeća. Primjer, čak i kada se donesu potrebne reforme u cijenama komunalnih usluga, u velikom broju poduzeća nema garancija za uspješno poslovanje.

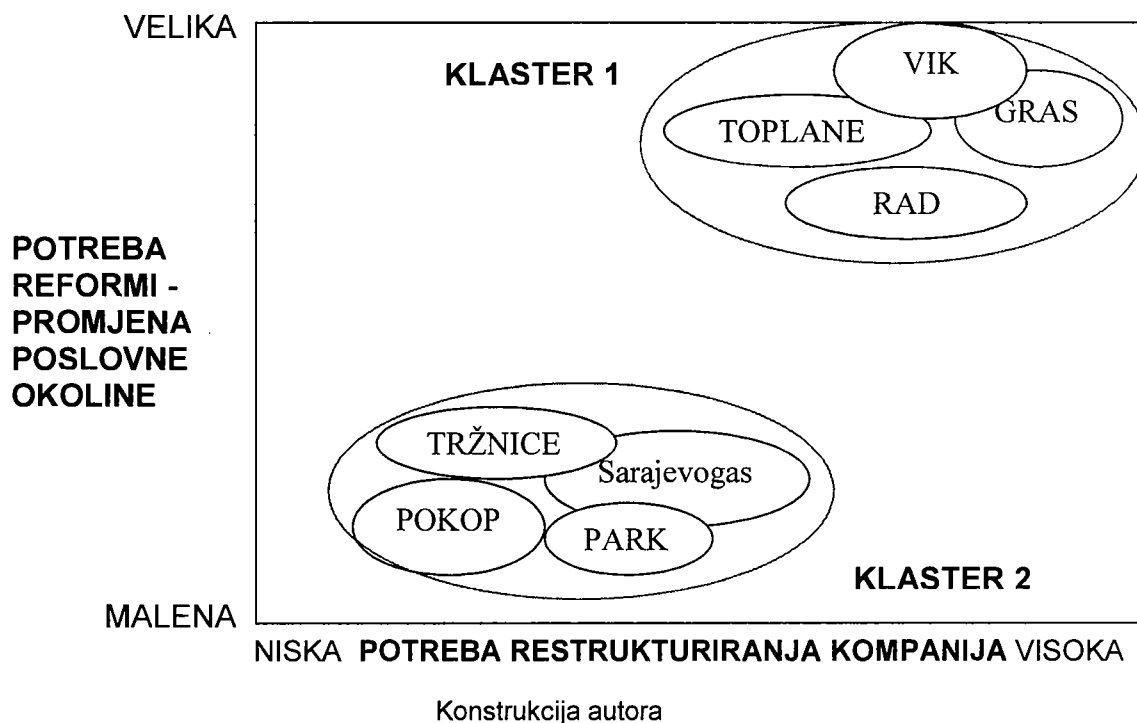


Slika 1. Grafički prikaz klastera prema kriteriju efikasnosti

Prema iznesenim kriterijima formiranja klastera izdvaja se Klaster 1 komunalnih poduzeća sa 4 poduzeća velika gubitaša, koji imaju nisku efikasnost i relativno slabu stratešku poziciju sa manjim izuzetkom Sarajevogasa i djelomično Toplane. Klaster 2 sadrži poduzeća koja imaju nižu efikasnost (Rad, Tržnice i Pokop sa minimalnom dobiti, Park sa manjim gubitkom), kao i strateškom pozicijom koja je slabija za Park i Rad (velika zaposlenost i neracionalizacije u organizaciji), nego za Tržnice, koje su atraktivne i za privatne investitore i Pokop koji je dosta unaprijedio svoju poziciju kroz

ranije izvršeno restrukturiranje. Iz postupka klasteriranja može se zaključiti da se fokus reformi i restrukturiranja mora usmjeriti prema klasteru 1, u kome su koncentrirani mnogo veći problemi, nego u klasteru 2.

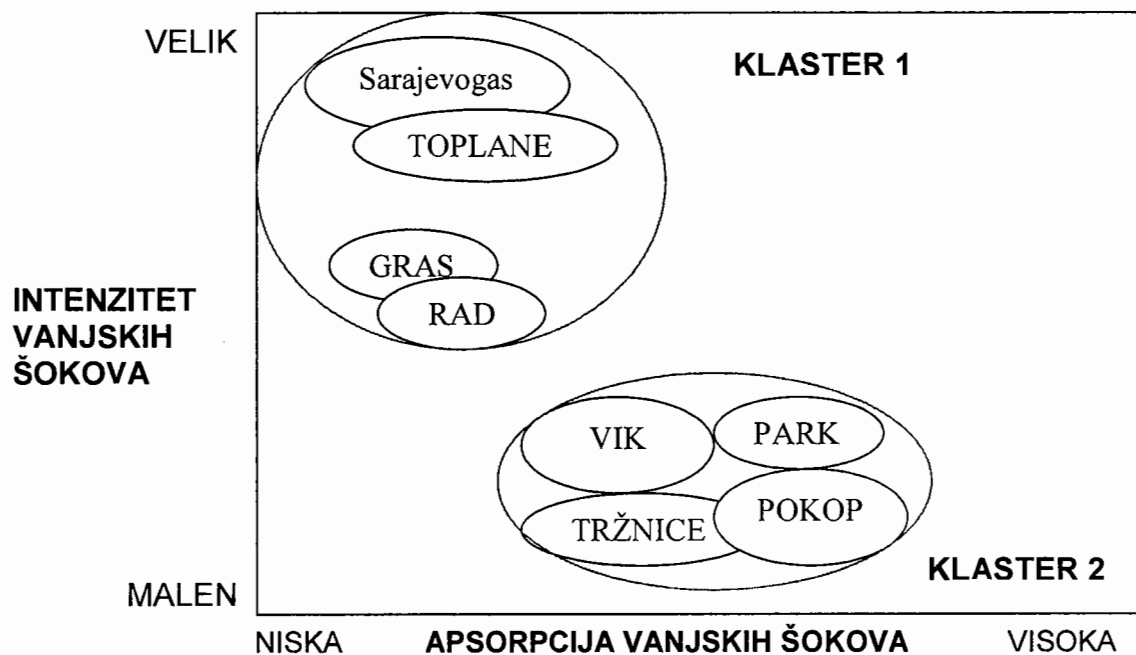
2. Klasteri prema potrebi poduzimanja reformi i restrukturiranja javnih komunalnih poduzeća. Ovaj se kriterij iskazuje u presjeku dvije dimenzije. Prvu dimenziju čini potreba poduzimanja reformi od strane Vlade (usvajanje novih tarifnih sistema, liberalizacija, javno-privatno partnerstvo, privatizacija, socijalni paketi u komunalnom sektoru). Ta potreba za reformama je najviše izražena u klasteru 1. Drugu dimenziju čine potreba restrukturiranja komunalnih poduzeća (racionalizacije u troškovima i zaposlenosti, investiranje u infrastrukturu i otklanjanje uskih grlo te modernizaciju djelatnosti, razvijanje marketing koncepta u kome je zadovoljstvo potrošača ključni cilj, paralelan sa ciljem profitabilnog poslovanja i drugo). Potreba restrukturiranja poduzeća mnogo je više istaknuta kod klastera 1.



Slika 2. Grafički prikaz klastera prema kriteriju potreba reformi i restrukturiranja

Iz prikaza na slici 2 vidljivo je da se struktura klastera u prvom i drugom slučaju razlikuje. Naime prema kriteriju efikasnosti, kao kratkoročnom indikatoru utemeljenom na postojećim institucionalnim uvjetima Sarajevogas je bio svrstan u klaster 1, a Rad u klaster 2. Međutim, prema kriteriju potreba reformi i restrukturiranja, Sarajevogas se svrstava u 2., a Rad u prvi klaster. To znači da je efikasnost Sarajevogasa moguće postići manjim promjenama u poslovnoj okolini, odnosno nižim intenzitetom reformi (uglavnom korekcijom cijena prirodnog plina prema uvjetima dobave plina). S druge strane, Rad zahtjeva znatno veći nivo reformi od strane Vlade i znatno dublje restrukturiranje da bi se dostiglo efikasno poslovanje.

3. Klasteri prema izloženosti eksternim šokovima. Vanjski šokovi su nekontrolirani udari na rast troškova poslovanja javnih poduzeća (cijena plina, lož ulja, uglja, pogonskih goriva, električne energije i drugi). Ovaj kriterij se ispoljavaju u dvije dimenzije. Prvu čini intenzitet vanjskih šokova u formi rast cijena ulaznih materijala, što je posebno izraženo kod Sarajevogasa i Toplana. Drugu dimenziju čini sposobnost apsorpcije eksternih šokova od strane komunalnih poduzeća. Ta apsorpcija ovisi o udjelu rashoda koji potječu iz vanjskih šokova u ukupnim rashodima svakog javnog poduzeća i od ukupne efikasnosti javnih poduzeća.



Izvor: konstrukcija autora

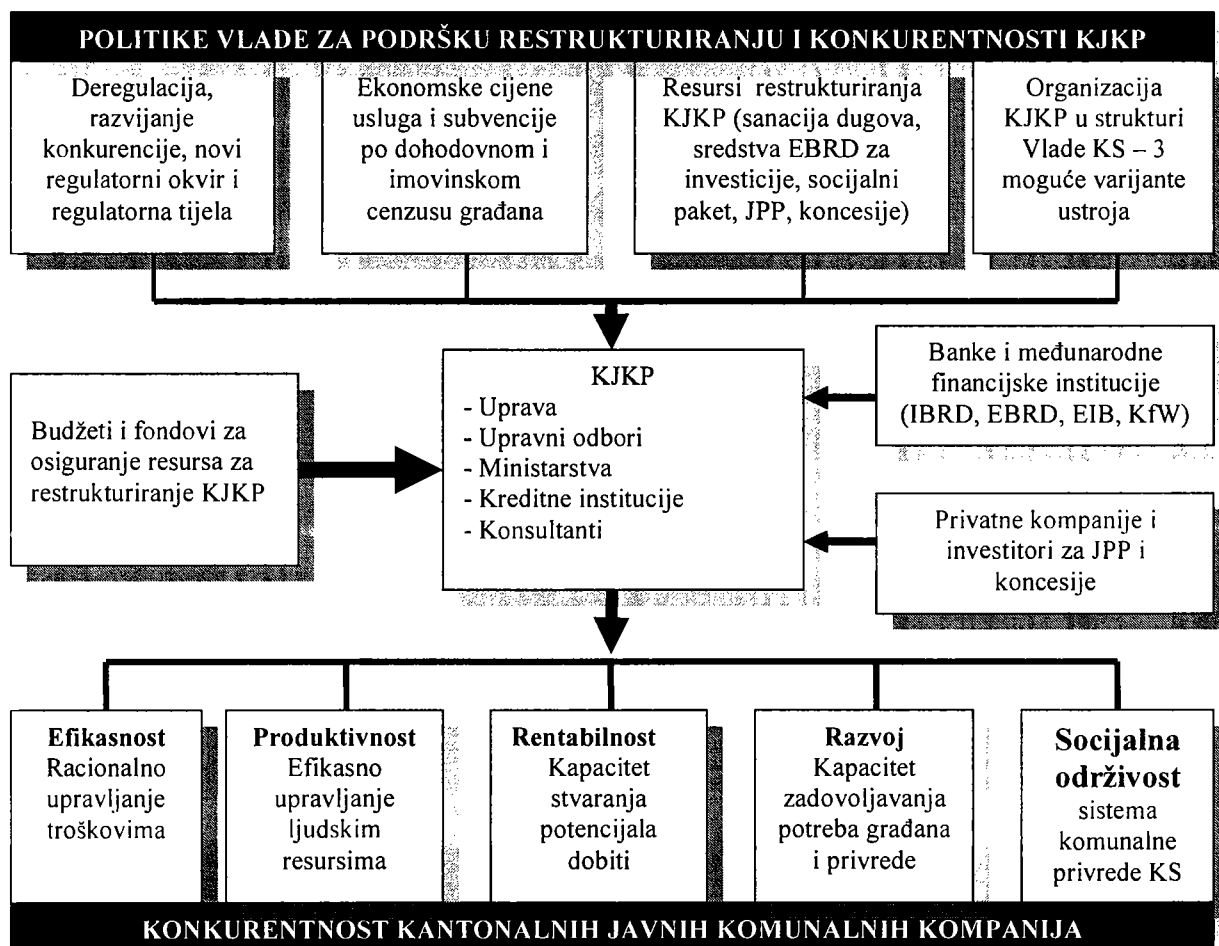
Slika 3. Grafički prikaz izloženosti komunalnih poduzeća vanjskim šokovima

Prikaz na slici 3 pokazuje da su najviše izložena eksternim šokovima javna poduzeća koja koriste uvozne energente, a zatim ona koja koriste domaće energente (Sarajevogas, Toplane, Gras i Rad). Sva komunalna poduzeća imaju veoma nisku sposobnost apsorpcije vanjskih šokova. Iz toga potiče obaveza da se tarifni sistem komunalnih usluga fleksibilno veže za kretanje troškova inputa, naravno temeljeći na maksimalno dostižnoj racionalizaciju u korištenju energije i drugih inputa (radne snage, troškova kapitala, materijala za održavanje i drugih inputa). Neodrživa je politika u kojoj će vanjski šokovi biti prevaljivani na rashode komunalnih poduzeća.

3. REFORME I RESTRUKTURIRANJE – VRSTE I MOGUĆI EFEKTI

Za promjene u sektoru komunalnih poduzeća potrebno je da se ostvari, s jedne strane, harmonizirano djelovanje Vlade KS u reformi poslovnog okruženja komunalne privrede i s druge strane, restrukturiranje komunalnih poduzeća sa ciljem pružanja kvalitetnih javnih usluga na osnovama efikasnosti i profitabilnog poslovanja.

Taj proces prikazan je na slici 4.



Kreacija autora

Slika 4. Proces i akteri procesa reformi i restrukturiranja u komunalnom sektoru KS

Iz prikaza datog na slici 4 uočava se da prvi nivo promjena treba da bude iniciran od strane Vlade KS. Radi se o slijedećim mjerama:

- Usvajanju novog regulatornog okvira kroz dokument Politike funkcioniranja i razvoja komunalnog sektora na području KS i Zakon o komunalnim djelatnostima ili zakona o granama komunalnih djelatnosti, kao što je Zakon o komunalnoj energetici sa institucijama za njegovo provođenje (Agencija za komunalne usluge)
- usvajanju novog tarifnog sistema koji omogućava ekonomsku održivost pružanja komunalnih usluga pri datoj tehnološkoj osnovi poslovanja,

- Usvajanje Zakon o finansijskoj konsolidaciji komunalnih poduzeća kojim se naknađuju izgubljena finansijska sredstva i osigurava angažman Vlade KS u preuzimanju finansijskih obaveza u ime poduzeća po ranije zaključenim kreditima.
- Usvajanje dokumenta Program razvoja komunalne privrede do 2017. godine sa investicijama u kojima Vlada KS treba da osigurava izvjesnu participaciju.
- Izrada Programa socijalnog zbrinjavanja uposlenika koji postanu tehnološki višak kroz programe restrukturiranja
- Realizacija projekta osobnog imovinsko-dohodovnog stanja građana KS, koji će služiti kao osnova za Program budžetskih subvencija za građane KS u pokriću dijela cijene komunalnih usluga.
- Izrada programa privatizacije komunalnih poduzeća ili dijela aktivnosti van core biznisa komunalnih poduzeća.
- Koncept organizacije upravljanja komunalnim poduzećima od strane Vlade i ministarstava KS

Drugi nivo upravljanja ovim procesom su kantonalna javna komunalna poduzeća u čijoj nadležnosti je odgovornost za vlastito restrukturiranje na osnovi usmjerenja koja se daju odlukama o reformama komunalnog sektora. Na ovim aktivnostima moraju se angažirati uprave, upravni odbori, eksperti i vanjski konsultanti, te međunarodne razvojne agencije, sredstva budžeta i vanjski partneri kroz projekte JPP i koncesija.

Treći nivo su očekivani efekti reformi i restrukturiranja komunalnog sektora koji se ogledaju u postizanju ekonomske održivosti komunalnog sektora (načela ekonomičnosti, produktivnosti i rentabilnosti), te stvaranju uvjeta za razvoj i unapređenje kvaliteta usluga komunalnog sektora i postizanje socijalne održivosti komunalnog sektora na Kantonu.

3.1. Operativno naspram strateškog restrukturiranja

U slučaju komunalnog sektora KS primarno pitanje je restrukturiranje javnih poduzeća. Restrukturiranje ima za cilj postizanje profitabilnog poslovanja, stvaranje novih osnova konkurentnosti i podizanje tehničke, okolišne i ekonomske efikasnosti tih poduzeća. Tehnička efikasnost se ogleda u efikasnosti izvršavanja komunalnih usluga za tržište sa stajališta optimizacije troškova proizvodnje, transporta, distribucije i drugih servisa potrošačima. Okolišna efikasnost se ogleda u redukciji štetnih emisija i korištenju alternativnih izvora energije i načina njene proizvodnje. Ekonomska efikasnost se ogleda u stvaranju nove vrijednosti komunalnih poduzeća na bazi optimalnog zadovoljavanja tržišnih potreba za komunalnim uslugama.

Reforme i restrukturiranje komunalnog sektora zahtjevaju temeljite promjene političke filozofije prema komunalnom sektoru. To treba da posluži kao osnova za tranziciju sektora komunalne privrede od administrativno-bitokratskog ka tržišno fundiranom komunalnom sistemu.

Nove paradigme treba da uključe slijedeće tranžicijske vrijednosti:

- Od administrativno regulirane javne djelatnosti ka moderno reguliranom tržištu podržanom institucijama za regulaciju i nadzor komunalnog sektora

- Od pokrivanja gubitaka i ovisnosti od budžeta ka tržišnoj efikasnosti javnih poduzeća
- Od administrativno reguliranog sistema cijena ka tarifnom sistemu koji podržava tržišnu efikasnost
- Od komunalnih usluga kao javnog dobra bez ekonomskog vrednovanja ka komunalnim uslugama kao robi koja je predmet tržišne valorizacije
- Od volontarističkog subvencioniranja gubitaka ka programiranom sistemu subvencija domaćinstava na osnovu dohodovno-imovinskog cenzusa
- Od monopolske pozicije javnih poduzeća ka konkurentskom okruženju prijateljski naklonjenom svim vidovima kapitala
- Od autarhičnog upravljanja i politički podobnih menadžera ka upravljanju na osnovi evropskih direktiva i vlastitih vizija u oblasti komunalnih usluga i visokoprofesionalnih menadžera u poduzećima komunalnog sektora (posebno prisutno u komunalnoj energetici i vodama).
- Od neselektivnog subvencioniranja kroz ekonomski neodržive cijene ka selektivnom subvencioniranju na osnovama imovinsko-dohodovnog cenzusa za određene grupe potrošača

Komunalni sektor nesumnjivo zahtjeva oštro restrukturiranje sa ciljem stvaranja efikasnih tvrtki. Restrukturiranje se može definirati kao promjena u poslovnoj strategiji, operativnom djelovanju, strukturi i organizaciji poduzeća da bi se osigurao poslovni uspjeh u uvjetima promijenjenog okruženja. Poticaji za restrukturiranjem mogu dolaziti iz vizije i kapaciteta menadžmenta poduzeća (ex-ante ili proaktivno djelovanje) ili iz vanjskih pritisaka koji dovode u pitanje funkcioniranje poduzeća (ex-post ili reaktivno djelovanje). Pod menadžmentom komunalnih poduzeća KS podrazumijeva se Vlada KS, institucije Vlade i uprava javnih komunalnih poduzeća. Vlada KS je u ovom slučaju poduzetnik, u čijim rukama je pretežit utjecaj na regulaciju komunalnih usluga. Iz ovog treba zaključiti da restrukturiranje treba izvoditi na dva paralelna kolosijeka. Prvi se odnosi na regulaciju komunalnog sektora, drugi se odnosi na stvaranje konkurentnih poduzeća koja optimalno zadovoljavaju potrebe za komunalnim uslugama i generiraju dobit. Od ključnog je značaja da ove aktivnosti budu sinhronizirane po cilju, instrumentima regulacije i po vremenu.

Restrukturiranje ima dva aspekta: 1) operativno restrukturiranje i 2) strateško restrukturiranje.

Operativno restrukturiranje je poduzimanje promjena u operativnom djelovanju u okviru iste strategije poduzeća. Ono se zove i defanzivno restrukturiranje, jer predstavlja pokušaj da se promjenama u operativnom djelovanju kompanije odbrani strateška koncepcija koja ne daje rezultate. Ono se obično svodi na kampanje snižavanja troškova poslovanja, smanjenja broja radnika, osiguranja dodatnih kredita, na realizaciju manjih investicijskih zahvata sa ciljem otvaranja novih tržišta ili racionalizacije nekih procesa, modernizaciju informacijskih sistema i slično. U uvjetima dobre strategije i dobrog strateškog pozicioniranja poduzeća, mjere operativnog restrukturiranja mogu dati određene rezultate u podizanju efikasnosti poduzeća. Međutim, u slučajevima loših strategija i lošeg strateškog pozicioniranja poduzeća, operativno restrukturiranje ima kratak domet i brzo se iscrpljuje djelovanjem utjecaja vanjskog okruženja na koje nije dat adekvatan odgovor kroz strateško prilagođavanje poduzeća. U primjeru poduzeća komunalne energetike KS vidljivo je da su ona neadekvatno strateški pozicionirana, da Vlada KS i uprave

poduzeća nisu adekvatno uskladili regulatorno okruženje i poziciju kompanija prema načelima ekonomske održivosti. Zato operativno djelovanje i organiziranje u poduzećima djeluju neproduktivno i nemoguće je tim mjerama postići ekonomsku održivost poduzeća. Primjeri operativnog restrukturiranja koji danas ne daju efekte, a u kontekstu strateškog restrukturiranja bi bili veoma efikasni su:

- Smanjenje troškova poslovanja kroz oštriju kontrolu i sistem odobravanja izdataka
- Smanjenje broj zaposlenih koja postaju tehnološki višak
- Povećanje prodajnih napora za prodaju usluga (GRAS, na primjer)
- Nastojanja za povećanjem stupnja naplate potraživanja za komunalne usluge
- Pribavljanje dodatnih kredita za likvidnost poslovanja
- Uvođenje novih metoda mjerenja količine isporučenih usluga

Strateško restrukturiranje je vođeno potrebom da se poduzeće prilagodi temeljito izmijenjenom okruženju (regulativa) potrebe potrošača, konkurencija, tehnološki napredak, inovacije u vođenju upravljačkih procesa, fiskalna ograničenja, pad budžetskih prihoda i slično) novom vizijom, ciljevima, strategijama, operativnim djelovanjem, strukturom i organizacijom. U primjeru komunalnog sektora KS strateško restrukturiranje traži promjenu paradigmi i strateškog pristupa Vlade KS i uprava poduzeća komunalne energetike.

Primjeri mjera za strateško restrukturiranje poduzeća komunalnog sektora su:

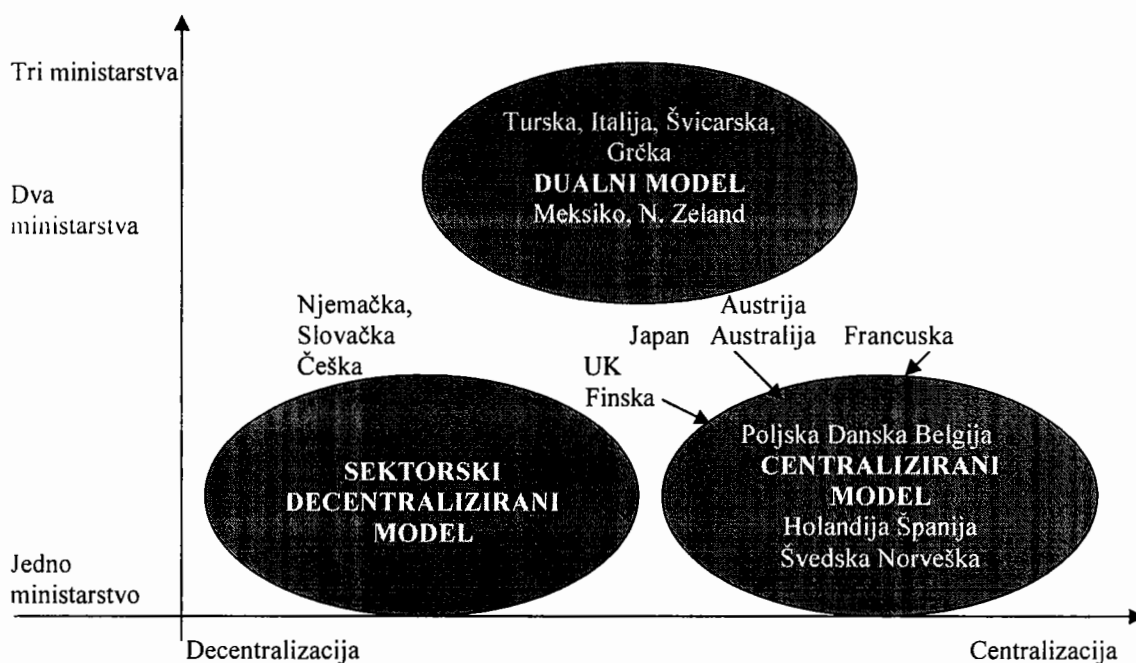
- Usvajanje tarifnih sistema za različite vrste komunalnih usluga i vođenje politike cijena u kontekstu marketing koncepta komunalnih poduzeća (cijena odražava vrijednost koju grade proizvod-usluga, način njene isporuke i način komunikacije javnih komunalnih poduzeća sa potrošačima)
- Promjene misije i vizije i strategija javnih komunalnih poduzeća koje moraju osigurati rentabilno poslovanje u reformiranom sistemu cijena
- Fokusiranje na konkurentnost u core biznisu putem postizanja tehničke efikasnosti, uvođenja e-biznisa i segmentacije tržišta, kako bi se različitim segmentima potrošača pružile različite vrste i kvalitet usluga
- Investicije u otklanjanje uskih grla i modernizaciju sistema pružanja javnih komunalnih usluga
- Pokretanje ideja za privatizaciju non core biznisa u okviru javnih komunalnih poduzeća i za privatizaciju poduzeća koji imaju sve uvjete da funkcioniraju kao privatna poduzeća (Tržnice i pijace)
- Privlačenje partnera za JPP (VIK)
- Strateški pristup upravljanju ljudskim resursima u javnim komunalnim poduzećima
- Strateško partnerstvo sa domaćim i inozemnim poslovnim partnerima i naučno-istraživačkim i konzultantskim organizacijama
- Strateški pristup u korištenju sredstava IPA fondova za unapređenje projekata komunalne infrastrukture
- Strateški pristup eliminaciji korupcije i kriminala u javnim komunalnim poduzećima, kao i svih zloupotreba na račun javnih sredstava

Imajući u vidu i mogućnosti vlasničkog restrukturiranja, restrukturiranje poduzeća komunalnog sektora može se izvesti na tri načina:

1. Zadržavanjem javnog vlasništva nad kapitalom poduzeća (većina komunalnih poduzeća uz potrebe jasnog definiranja javnih dobara kojima raspolažu)
2. Razvijanjem oblika javno-privatnog partnerstva javnih poduzeća i privatnih poduzetnika (mogućnosti u Vodovodu i kanalizaciji, Sarajevogasu, Toplanama)
3. Privatizacijom javnih poduzeća (mogućnosti u Tržnicama i pijacama).

4. ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA KOMUNALNOM PRIVREDOM NA KS

Organizacija vršenja vlasničkih prava u okviru državne administracije zavisi od niza faktora. Postoje tri modela organizacije vršenja tih prava, koja su prikazana na slici .



Izvor: OECD, 2011, str. 43

Slika . Modeli organizacije upravljanja državnim poduzećima u strukturi vlada

1. Decentralizirani ili tradicionalni model u kome su državna poduzeća po nadležnošću određenog ministarstva odgovornog za sektor koji pokriva poduzeće. Ovaj model je bio široko u upotrebi prije tri decenije, kao i u bivšim socijalističkim zemljama, odnosno dok nije počela masovna privatizacija i strukturne reforme u javnom sektoru. Osnovne prednosti u korist sektorskog modela organizacije leže u postojanju ekspertize i znanja i sposobnosti za upravljanje državnim poduzećima od strane resornog ministarstva, kao i u mogućnostima provođenja specifičnih industrijskih politika za pojedine sektore državnih poduzeća. Međutim, kako se u mnogim sektorima (telekomunikacije, pošte, gas, avio promet, nafta) obavlja liberalizacija i privatizacija, razlozi za sektorski model se gube. Osnovni nedostatak ovog modela je što je upravljanje preko resornog ministarstva odvojilo poduzeće od drugih važnih državnih funkcija, kao što su razvoj, financije, pravni okvir i drugo. Zbog toga

decentralizirani sektorski model gubi u značaju i sve više zemalja ga napušta u korist centraliziranog i u manjem broju slučajeva, u korist dualnog modela.

2. Dualni model u kome se upravljanje državnim poduzećima dijeli između sektorski nadležnog ministarstva i „centralnog ministarstva“, obično ministarstva financija ili ministarstva trezora. U takvoj podjeli nadležnosti Ministarstvo financija je obično angažirano na financijskim performansama i ekonomskoj efikasnosti, te na pitanjima prodaje imovine i pribavljanja vanjskih izvora i subvencija za državna poduzeća. Resorno ministarstvo se posvećuje pitanjima rentabilnosti i tehničkim funkcijama, te pitanjima razvoja državnog poduzeća.
3. Centralizirani model u kome se upravljanje državnim poduzećima vrši preko jednog jedinog ministarstva koje se bavi svim vrstama državnih poduzeća u portfelju vlade. Obično se radi o ministarstvu financija (Danska, Holandija, Španija) ili Ministarstvu industrije (Norveška, Švedska), dok u Belgiji tu funkciju obavlja specifično ministarstvo državnih poduzeća i participacija. U nekim zemljama, kao što je to slučaj sa Francuskom, formiraju se samostalne agencije koje upravljaju državnim poduzećima, ali su na kraju odgovorne ministarstvu financija. Razlozi zašto ovaj model organizacije dobiva u značaju su: 1) reforme koje vode stvaranju konkurentskog ambijenta sa privatnim kompanijama traže da se jasno razdvoji funkcija vlasništva od drugih državnih funkcija kao što su industrijske politike i regulacija, 2) centralizacija vlasničkih funkcija omogućava jedinstvenu i konzistentnu politiku upravljanja državnim poduzećima (vodiči i uputstva za objavljivanje informacija, planiranje i investiranje, zadate ekonomske performanse, izbor nadzornih odbora, subvencije i slično), 3) jedinstveno, agregatno izvještavanje o vlasništvu i financijskim performansama državnih poduzeća, 4) koncentracija ekspertnog znanja u centraliziranom ministarstvu o pitanjima upravljanja državnim poduzećima. Naravno, nedostatak ovog modela je što treba osigurati specifična marketinška i tehnološka znanja vezana za različitu sektorsku prirodu državnih poduzeća.

Pored iznesenih struktura, upravljačke funkcije nad državnim poduzećima obavljaju i nacionalni privatizacijski fondovi kojima se dodjeljuju portofolio državnih poduzeća i konzultantske jedinice. Primjer za prvi oblik čini Češki Nacionalni privatizacijski fond u kome 135 uposlenih ostvaruje upravljačke funkcije nad neprivatiziranim poduzećima Češke. Primjer za drugi oblik čini konzultantska tvrtka u javnom vlasništvu SICOT koja talijanskoj vladi i njenim ministarstvima pruža konzalting usluge u vezi sa privatizacijom, podizanjem ekonomskih performansi, restrukturiranjem kompanija i drugo.

Izneseni modeli organizacije upravljanja državnim poduzećima u OECD zemljama su dobra osnova za promišljanje o načinu organizacije upravljanja državnim poduzećima na Kantonu Sarajevo, prvenstveno javnih komunalnih, a zatim i drugih poduzeća u državnom vlasništvu. Pored toga što je jasno primjetan decentralizirani model upravljanja, uočava se da od osam komunalnih poduzeća jedno - GRAS pripada Ministarstvu saobraćaja, a sva druga Ministarstvu prostornog uređenja i okoliša. To znači da bi u tom ministarstvu trebalo da bude izvanredna koncentracija znanja, kompetencija i umješnosti u upravljanju tim poduzećima, ako je ministar odgovoran za rad tih poduzeća. Budući da sve ukazuje na to da ministri nisu odgovorni za rad poduzeća iz svoje nadležnosti, izmaknut je sa svog mjesta temeljac korporativnog

upravljanja javnim komunalnim poduzećima. Fokus u raspravi o odnosu ministara, administracije i čitave Vlade KS prema načinu upravljanja i performansama javnih komunalnih poduzeća trebalo bi da bude na slijedećim pitanjima:

1. Ko upravlja javnim komunalnim poduzećima: Vlada i njeni ministri ili upravni odbori i uprava javnih kompanija?
2. Ko je odgovoran za rezultate javnih komunalnih kompanija: Vlada ili upravni odbori i uprava poduzeća?
3. U čemu decentralizirani model upravljanja javnim poduzećima pravi sponu između Vladine administracije i kompanije, osim podnošenja zahtjeva za budžetske subvencije i odobravanja budžetskih subvencija?
4. Može li se iskristalizirati odgovornost Vlade za stvaranje poslovnog ambijenta koji vodi efikasnosti javnih poduzeća i odgovornosti organa upravljanja i uprave poduzeća za efikasno vođenje javnog poduzeća?
5. Može li centralizirani ili dualni sistem rukovođenja pomoći efikasnijem upravljanju javnim poduzećima u uvjetima promjenjenih politika komunalnog sektora?
6. Da li se kao jedan od važnih ciljeva reforme i restrukturiranja komunalnog sektora na KS može prihvatiti odgovornost Vlade KS za rezultate javnih komunalnih poduzeća?

Odgovori na ova pitanja omogućit će formiranje stava o tome da li je moguće postaviti korporativno upravljanje komunalnim poduzećima u kojima je vlada KS 100% vlasnik tako da ono vodi efikasnom vođenju komunalnih poduzeća i ukidanju budžetskih subvencija u ovom sektoru.

5. ZAKLJUČCI

1. Kratak prikaz situacije u komunalnom sektoru Kantona Sarajevo ukazuje na postojanje visokog nivoa neracionalnosti u poslovanju komunalnih poduzeća koja bilježe visoke gubitke i visok obim budžetskih intervencija u njihovo održavanje. Osnovni razlozi takvog stanja su u nereformiranosti tog sektora i nedovoljno efikasnom menadžmentu komunalnih poduzeća. Proces stvaranja gubitak i potrebe budžetskih intervencija i dalje teče, tako da se mogu očekivati novi značajni iznosi gubitaka vrijednosti i pritisaka na budžet KS, koji i bez toga bilježi sve znake deficitarnog financiranja i dolazi do granica održivosti.
2. Pristup promjenama stanja u komunalnom sektoru morao bi da bude praćen promjenom osnovnih paradigmi vrijednosti u komunalnom sektoru KS i oštroj tranziciji koja značila raskid sa dosadašnjom praksom. Radi se o slijedećim aspektima tranzicije: od administrativno regulirane javne djelatnosti ka moderno reguliranom tržištu podržanom institucijama za regulaciju i nadzor komunalnog sektora; od pokrivanja gubitaka i ovisnosti od budžeta ka tržišnoj efikasnosti javnih poduzeća; od administrativno reguliranog sistema cijena ka tarifnom sistemu koji podržava tržišnu efikasnost; od komunalnih usluga kao javnog dobra ka komunalnim uslugama kao robu koja je predmet tržišne valorizacije; od subvencioniranja gubitaka ka programiranom sistemu subvencija domaćinstava na osnovu dohodovno-imovinskog cenzusa; od monopolske pozicije javnih poduzeća ka konkurentskom okruženju prijateljski naklonjenom svim vidovima kapitala; od autarhičnog upravljanja i politički podobnih menadžera ka upravljanju na osnovi evropskih direktiva i vlastitih vizija u oblasti komunalnih usluga i visokoprofesionalnih menadžera u poduzećima komunalnog sektora; od neselektivnog subvencioniranja ka selektivnom subvencioniranju na osnovama imovinsko-dohodovnog cenzusa za određene grupe potrošača
3. Pristup promjenama zahtjeva reforme u okruženju komunalnog sektora koje treba da poduzme vlada KS. S druge strane zahtjeva se duboko strateško i operativno restrukturiranje komunalnih poduzeća u čemu vodeću ulogu imaju uprave i organi upravljanja tih poduzeća. U nekim poduzećima komunalnog sektora izvori neefikasnog poslovanja ukazuju na postojanje takvih problema koji zahtjevaju neodložene intervencije u formi kriznog menadžmenta (prije svega GRAS).
4. Restrukturiranje bi trebalo da bude oslonjeno na dokument Vlade KS Politike funkcioniranja komunalnog sektora na Kantonu Sarajevo u kome bi se sadržala sva krupna pitanja sadašnjeg stanja, potreba razvoja, načina tržišnog funkcioniranja i budžetskih intervencija KS u oblasti razvoja, konsolidacije, financiranja socijalnog paketa za restrukturiranje poduzeća i budžetskih subvencija za građane koji na osnovu imovinsko-dohodovnog cenzusa nisu u stanju podnijeti ekonomske cijene komunalnih usluga. Za provedbu restrukturiranja Vlada KS bi trebalo da sačini Akcioni plan kojim bi se aktivnosti na reformi i restrukturiranju komunalnog sektora pozicionirale u periodu 2012-2014. godine.
5. Restrukturiranje komunalnih poduzeća treba vršiti po načelu business by business, odnosno company by company. Po prvom kriteriju bilo bi potrebno prići restrukturiranju kompanija povezanih u lancu vrijednosti, kao što su Toplane i Sarajevogas. Po drugom kriteriju restrukturiraju se ostale kompanije.

LITERATURA

1. Domazet, A. (2010): Privatizacija poduzeća komunalne energetike na Kantonu Sarajevo, istraživački separat u okviru projekta Postizanje optimalne energetske opskrbe za Kanton Sarajevo financiranog iz kredita Svjetske banke, CEDES Sarajevo
2. Lienert, I. (2009): Where Does the Public Sector End and the Private Sector Begin?, IMF Working Paper , WP/09/122, Washington.
3. OECD (2011): Corporate Governance of State-Owned Enterprises A Survey of OECD Countries, OECD, Paris
4. OECD (2011): Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives, OECD Paris
5. Izvještaji o poslovanju preduzeća komunalnog sektora, Zavod za planiranje razvoja KS, odnosno godine.