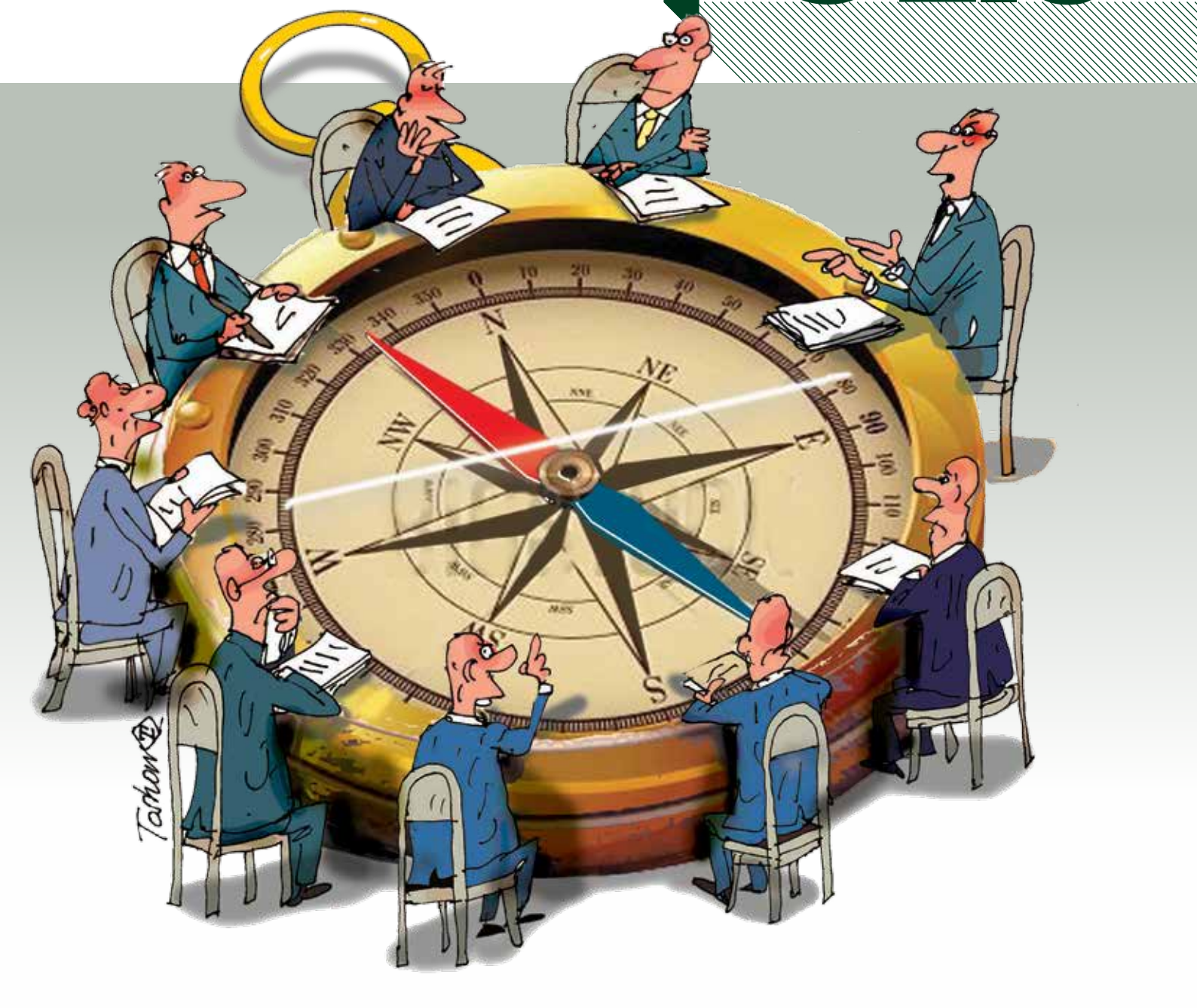
ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

POLIS

Jun 2013. | broj 4



Jun 2013. | broj 4

POLIS
ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači
Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače
Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnik na uređivanju broja
Miodrag Gluščević

Grafičko oblikovanje
Avantguarde design

Ilustracije
Tošo Borković

Lektura i korektura
Ivana Andrić

Štampa
Grafoprodukt d.o.o Novi Sad

Tiraž
1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd:
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije: Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012- (Novi Sad:
Grafoprodukt). - 26 cm

Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO", koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

KAKO REFORMISATI JAVNA PREDUZEĆA?

Od usvajanja Zakona o javnim preduzećima u decembru prošle godine održano je bar desetak seminara i savetovanja o njegovoj primeni, a novinske tekstove i medijske priloge koji su ispratili početak njegove primene teško je prebrojati.

O manama naših javnih preduzeća piše se već godinama. Svi znaju da štošta nije u redu, ali je konzistentna državna politika u tom pogledu sve vreme izostajala. Izmene ranijeg zakona o javnim preduzećima su najavljene u toku prošlogodišnje predizborne kampanje, u kojoj je fokus bio na departizaciji, pre svega na načinu izbora direktora i upravnih odbora preduzeća. Upravo je profesionalizaciju menadžmenta javnih preduzeća, u obrazloženju nacrta zakona, resorno ministarstvo navelo kao glavni razlog za donošenje zakona. Prema ovom obrazloženju, od imenovanja direktora javnih preduzeća preko javnog konkursa očekuje se bolje upravljanje preduzećima. Takođe, kao razlog donošenja zakona navedeno je usklađivanje sa Zakonom o privrednim društvima.

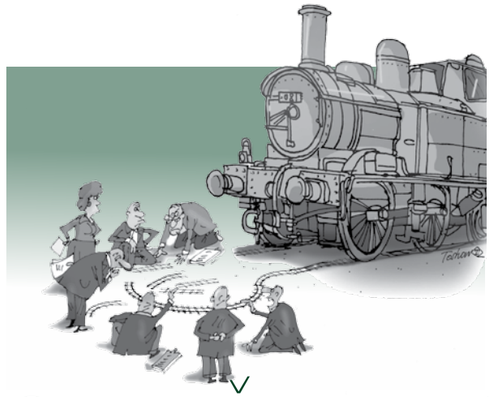
Neki od tekstova u ovom broju posvećeni su, između ostalog, i navedenim novinama iz Zakona o javnim preduzećima, odnosno dosadašnjim iskustvima u njegovoj primeni. Ipak, tema ovog broja je šira od toga. Pokušali smo da „problemu javnih preduzeća" pristupimo u, nadamo se već prepoznatljivom, maniru *Polisa*. Želeli smo da ukažemo na to da, pored problema u vezi sa načinom izbora upravljačke strukture preduzeća, postoje i druga važna pitanja i problemi u vezi sa javnim preduzećima, ali i dileme u primeni novog Zakona, te da je potrebno nastaviti rad na tome, ne bi li se došlo do adekvatnih rešenja.

Pokušali smo da okupimo autore i autorke koji će biti u stanju da identifikuju probleme, predstave potencijalna rešenja tih problema i predlože pravce buduće javne politike u ovoj oblasti, i da na taj način damo predloge za početne korake u definisanju daljih pravaca reforme javnih preduzeća, odnosno pružanja javnih usluga za koje su ona odgovorna. Ovaj broj donosi tekstove o ulozi javnih preduzeća u savremenim privredama, o potencijalnim modelima privatizacije javnih preduzeća, o javnim komunalnim preduzećima kao specifičnoj grupi preduzeća, kojom se naše dve organizacije detaljnije bave već nekoliko godina, o finansiranju javnih preduzeća, njihovom osnovnom kapitalu i o upravljanju javnim preduzećima. Na kraju, domaćoj stručnoj javnosti preporučujemo nedavno objavljenu knjigu o javnom upravljanju, sa ciljem da se podsetimo pravog značenja nekih od instituta i pojmova koji se često pojavljuju u diskusijama o javnim preduzećima u Srbiji.

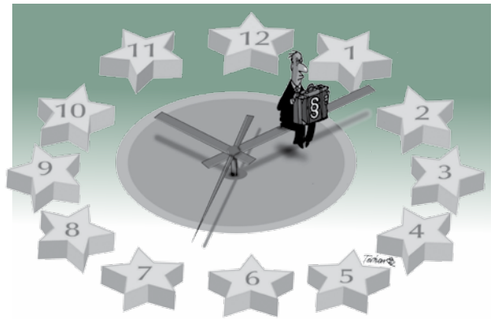
Dakle, neki od predloga za novu državnu politiku pružanja javnih usluga su tu i mi ih, zajedno sa autorkama i autorima, nudimo na razmatranje stručnoj javnosti.

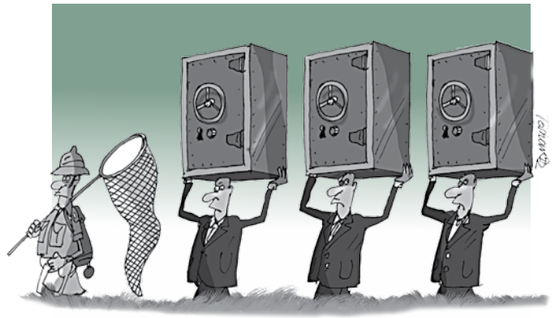
Uredništvo se ovom prilikom zahvaljuje kolegi Miodragu Gluščeviću iz Stalne konferencije gradova i opština na podršci u izboru tema i korisnim sugestijama za ovaj broj *Polisa*. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović









SADRŽAJ

Mr Dušan Vasiljević
04 JAVNA PREDUZEĆA I NJIHOVA ULOGA U SAVREMENIM TRŽIŠNIM EKONOMIJAMA

Prof. dr Ljubodrag Savić
10 MODEL PRIVATIZACIJE JAVNIH PREDUZEĆA

Petar Vujadinović
16 NOVI ZAKON O JAVNIM PREDUZEĆIMA – NEKI OD IZAZOVA U PRIMENI NA LOKALNOM NIVOU

Mr Tatijana Pavlović-Križanić
22 KAKO DO FINANSIJSKE I UPRAVLJAČKE AUTONOMIJE JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA U SRBIJI?

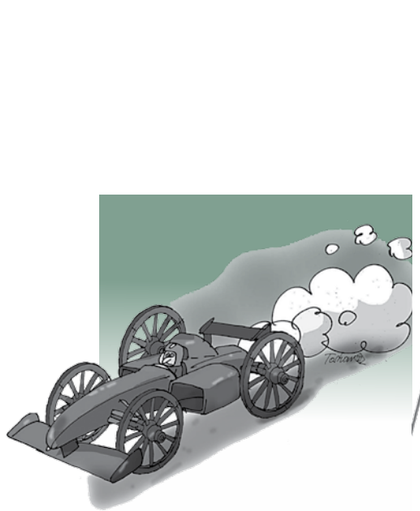
Goran Batak
28 REFORMA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

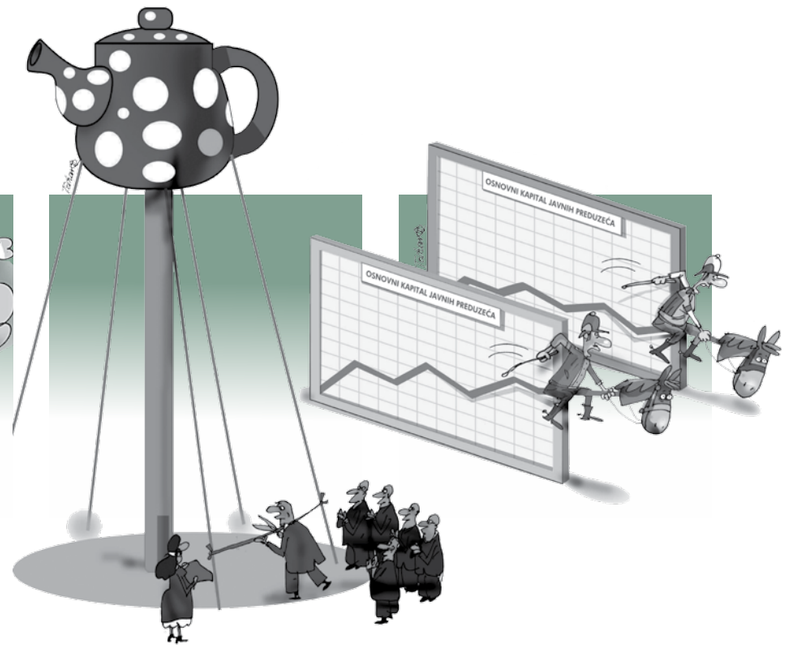
Lazar Krnjeta
34 REFORMA U OBLASTI CENA KOMUNALNIH USLUGA

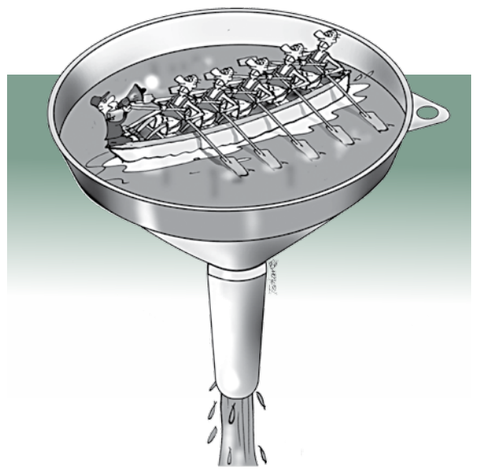
Prof. dr Zlatko Stefanović
40 OSNOVNI KAPITAL JAVNIH PREDUZEĆA

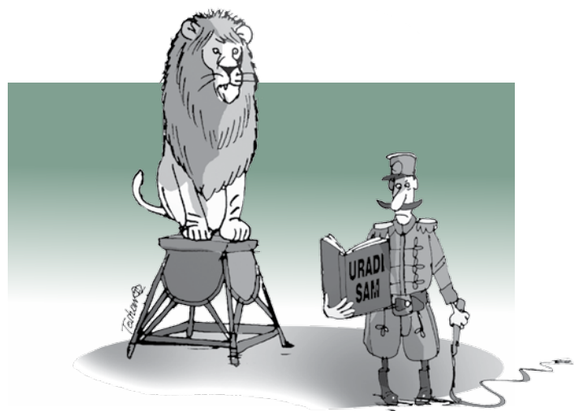
Katarina Đulić
46 UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

Jelena Jerinić
52 PRIKAZ KNJIGE *DRŽAVNO UPRAVLJANJE – RAZMATRANJE MODELA JAVNE UPRAVE I JAVNOG UPRAVLJANJA*











Mr Dušan Vasiljević
Šef tima za regulatorne reforme u privredi na Projektu za bolje uslove poslovanja koji finansira USAID

JAVNA PREDUZEĆA I NJIHOVA ULOGA U SAVREMENIM TRŽIŠNIM EKONOMIJAMA

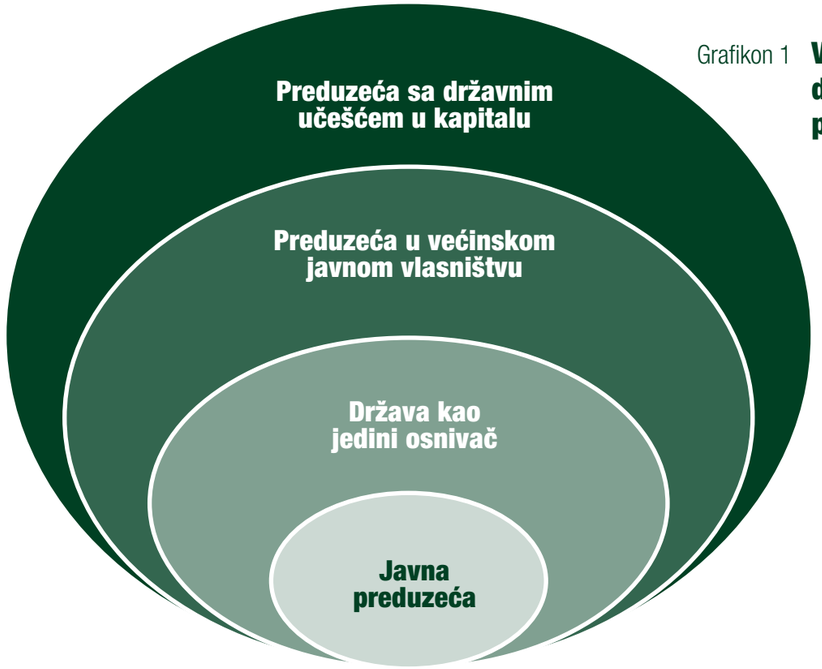
KONCEPT, SVRHA, STANJE I PERSPEKTIVE U SRBIJI

Na nesavršenosti tržišta je moguće odgovoriti dobrom regulativom i kvalitetnom kontrolom, odnosno putem upravljanja konkurencijom i pažljivim ugovaranjem prava i obaveza privatnog sektora u obavljanju delatnosti od opšteg interesa

Dok je 1840. čak 80% svih železnica u svetu bilo u privatnoj svojini, do 1910. ih je već 60% bilo u državnoj svojini. Kao što je Francusko-pruski rat (1870–1871) pokazao značaj železnice za moderno ratovanje i dao podsticaj procesima nacionalizacije železnice, često uz pozivanje na razloge nacionalne odbrane, Drugi svetski rat je doneo novi talas državnih preduzeća, pre svega u oblasti energetike. Tada preovlađujuća logika je bila da će kontrola nad ovim preduzećima vladama olakšati proces posleratne obnove i sprovođenje Maršalovog plana.

Globalna finansijska kriza, u tržišnim demokratijama praćena širokim intervencijama države u vidu sticanja deonica u privatnim kompanijama, podstakla je pitanje da li će koncept državnog kapitalizma i veće uloge države u privrednim tokovima doživeti svoju renesansu. Praksa eksproprijacije i nacionalizacije u Južnoj Americi je to pitanje dodatno aktuelizovala. Budući da se ovaj broj *Polisa* bavi javnim preduzećima, ovo je dobar momenat za konstataciju da šire učešće države u obavljanju ekonomskih delatnosti nije fenomen koji potiče s kraja Drugog svetskog rata, pa čak ni od velike depresije. U 19. veku u kontinentalnoj Zapadnoj Evropi bilo je uobičajeno da komunalna

Grafikon 1 **Vidovi učešća države u osnivačkim pravima preduzeća**



Država (u smislu centralne države i nižih nivoa vlasti) u različitim vidovima može učestvovati u osnivanju privrednih subjekata – od manjinskog učešća u osnivačkim pravima, preko većinskog, do toga da je država jedini osnivač. Javna preduzeća u Srbiji su samo jedan podskup preduzeća kod kojih je država jedini osnivač, i osnivaju se za obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

preduzeća budu u svojini lokalne samouprave ili države.

Nisu sva preduzeća sa većinskim ili velikim udelom javnog sektora u svojinskim pravima[1] predmet naše pažnje. Država Srbija, na primer, ima manjinski udeo u nizu privrednih subjekata. Dobar primer za to je akcionarsko društvo Naftna industrija Srbije, u kom država poseduje nešto manje od 30% akcija. Od poznatijih preduzeća u kojima država ima većinski vlasnički paket, tu je Telekom Srbija, u kome država učestvuje sa 58%.

Primera preduzeća u kojima je država jedini osnivač ima puno i veoma su raznovrsni – Žubor a.d. iz Kuršumlije (hotel, odnosno zavod za rehabilitaciju), Krušik Valjevo (holding korporacija), Državna lutrija Srbije, JUP Istraživanje i razvoj[2]... I lokalne samouprave u Srbiji daju svoj doprinos bogatstvu oblika učešća države u privrednim subjektima osnivajući, kao doo, opštinske kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, agencije za ruralni razvoj opštine itd. Elektrodistribucija Beograd je primer privrednog subjekta čiji je osnivač javno preduzeće – u ovom slučaju Elektroprivreda Srbije.

Zakon o javnim preduzećima[3] kao javno preduzeće označava preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Ima puno preduzeća koja osniva javni sektor, a koja ne obavljaju delatnost od opšteg interesa. Ti privredni subjekti se osnivaju kao društva sa ograničenom odgovornošću ili akcionarska društva i nemaju status javnih preduzeća, koji je negde između javnih entiteta i privrednih subjekata. Osnovna razlika između javnih preduzeća i privrednih društava uopšte jeste to što se privredna društva osnivaju radi sticanja dobiti, dok se javna preduzeća osnivaju s prvenstvenim ciljem „obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga", a sticanje dobiti se nalazi tek na četvrtom mestu, posle „razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od >>>

1. Termin koji se u uporednoj praksi najčešće koristi je *State Owned Enterprises* (*SOEs*), a u upotrebi su i *Government Owned Corporations* (*GOCs*), *Public Sector Undertaking* i mnogi drugi. Većina ovih termina označava sve entitete u bilo kojoj formi organizovanja koje država osniva (odnosno u kojima javni sektor ima većinsko učešće u svojinskim pravima) radi obavljanja ekonomskih delatnosti.
2. Na sajtu ovog preduzeća stoji da ga je osnovala Vlada „na određeno vreme, do završetka sprovođenja Projekta Istraživanje i razvoj u javnom sektoru". Držimo palčeve da se ovaj projekat što pre završi.
3. „Službeni glasnik RS", br. 119/2012.

opšteg interesa“ i „obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja”.

Između nesavršenosti tržišta i ograničenja javne uprave

Iako na njihovo stvaranje često dominantno utiču veliki konflikti i krize, koncept javnih preduzeća se, uopšteno govoreći, smatra jednim od odgovora na neke od nesavršenosti tržišta i ograničenosti sistema državne uprave. Nesavršenosti tržišta nisu tabu ni za ekonomiste libertarijanske provenijencije – one imaju više vidova, i većina ih je vrlo relevantna za razmatranje prirode javnih preduzeća. Ovde ćemo navesti nekoliko najvažnijih:

Manjak konkurencije na tržištu. Različiti oblici tržišne dominacije (monopoli, oligopoli, karteli...) mogu imati različite uzroke, a za razmatranje prirode javnih preduzeća bitno je da mnoge delatnosti koje ona obavljaju karakterišu teškoće obezbeđenja pune tržišne utakmice. Na primer, mnogo je teže obezbediti konkurenciju u delatnostima zahvatanja i prerade vode za piće ili prenosa električne energije nego u proizvodnji peciva ili frizerskim uslugama. Teže, ali, kako ćemo kasnije videti, na sreću, ne i nemoguće. Kontrola nad određenim resursima (vodozahvat, sistem vodovoda ili dalekovoda, aerodrom) od strane jednih privrednih subjekata čini da je privrednim subjektima koji ih ne kontrolišu teško ili nemoguće da se upuste u tržišnu utakmicu zbog ogromnih troškova (ili nemogućnosti) kreiranja takvih paralelnih resursa. Postojanje više paralelnih vodovoda nije nezamislivo, ali teško da može biti ekonomski opravdano ili isplativo.

Postojanje javnih dobara. Neka dobra su po svojoj prirodi dostupna svima. Javno osvetljenje je zgodan primer. Drugi primer bi bilo održavanje čistoće na javnim površinama. Neke usluge je nemoguće pružiti određenim građanima, a drugima ne (na primer, odbrana). To čini da je ta dobra, odnosno usluge, nemoguće naplaćivati njihovim korisnicima. U takvim slučajevima tržište ne može delovati tako da vrši optimalnu alokaciju resursa.

Eksternalije. Eksternalije se javljaju kada posledice aktivnosti jednih subjekata snose drugi, bilo da se radi o pozitivnim ili negativnim posledicama. Javni prevoz je dobar primer. Ako bi bio prepušten tržištu, javnog prevoza bi u većini gradova verovatno bilo znatno manje nego što ga ima sada – pre svega zbog toga što cena te usluge ima tendenciju da bude veća od cene koju su njeni korisnici spremni da plate. Ali koristi od postojanja javnog prevoza i za one koji ga skoro nikada ne koriste su znatne, i to su pre svega smanjenje saobraćajnih guzvi i zagađenja, a zatim olakšavanje urbane mobilnosti takozvanih „ranjivih” delova populacije – dece i mladih, žena, siromašnih i starijih osoba.

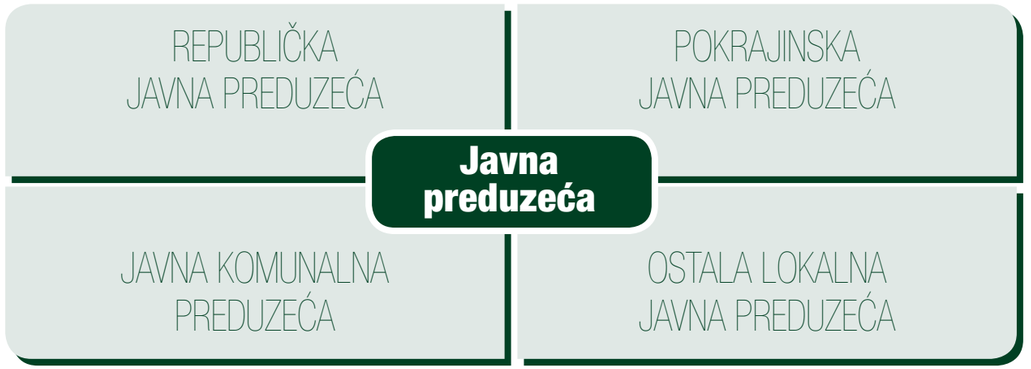
Postoji li alternativa javnim preduzećima?

Da ne bude zabune, svi navedeni vidovi ograničenja u delovanju tržišta ne zahtevaju postojanje javnih preduzeća. Ta ograničenja predstavljaju izazov na koji su javna preduzeća mogući, ali ne i jedini odgovor. Uvek je bilo onih koji u strahu od nesavršenosti tržišta gledaju ka državnoj upravi kao alternativnom pružaocu nekih usluga. Zato smo na početku napomenuli da je koncept javnih preduzeća odgovor ne samo na nesavršenosti delovanja tržišta, već i na ograničenosti sistema javne uprave. U suštini, javna uprava pre svega služi priznavanju prava i utvrđivanju obaveza građana, odnosno tome da primenjuje propise na pojedinačne slučajeve[4]. Ako je u nečemu dobra, javna uprava je dobra u tome. U većini drugih stvari, a naročito u obavljanju ekonomskih delatnosti, odnosno pružanju usluga, javna uprava je, najkraće rečeno – loša. Pokušaji da pojedine ekonomske delatnosti obavljaju sami organi državne uprave (odnosno lokalne samouprave) nisu previše raširena i često se završavaju neuspehom.

Ovo je dobar momenat da se podsetimo šta zakonodavac kaže zbog čega se javna preduzeća uopšte osnivaju. U Zakonu o javnim preduzećima se kaže da se ona osnivaju radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Na alternativni pristup obavljanju tih delatnosti ukazuje Zakon o komunalnim delatnostima, koji kaže da je kod komunalnih delatnosti, kao delatnosti od opšteg interesa, jedinica lokalne samouprave **dužna da stvori uslove** za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. Da stvori uslove, a ne neophodno da sama, odnosno preko svojih javnih preduzeća, obavlja delatnosti od opšteg interesa.

Od javnih preduzeća, a pogotovo od javne uprave, bolja alternativa javnim preduzećima u prevazilaženju nesavršenosti tržišta može biti – tržište. Na nesavršenosti tržišta je moguće odgovoriti dobrom regulativom i kvalitetnom kontrolom. Dva ključna pojma su upravljanje konkurencijom i pažljivo ugovaranje prava i obaveza privatnog sektora u obavljanju delatnosti od opšteg interesa. U oba ova segmenta i teorija i komparativna praksa nude vrlo konkretne pouke. I u oba segmenta su te pouke u Srbiji najčešće ignorisane.

4. Javna uprava obavlja i neke druge poslove, koji su manje značajni za našu temu, kao što je priprema propisa koje donose politički organi.



Iskustva pružanja usluga od strane javnih preduzeća u Srbiji

Javnih preduzeća u Srbiji ima previše, ona imaju previše zaposlenih, s obzirom na delatnosti koje obavljaju, i njihovi gubici su ogromni. Za svaku od ovih teza je moguće obezbediti brojne i solidne argumente, ali mi se time ovom prilikom nećemo baviti. Nećemo se time baviti manjim delom zbog toga što se tu radi o opšte poznatim konstatacijama, koje verovatno niko i ne dovodi u pitanje, a više zbog toga što sve te teze promašuju suštinu problema u vezi sa javnim preduzećima. Najskuplja država je neefikasna država.

Neefikasnosti države u Srbiji javna preduzeća doprinose mnogo više nego što se to često prepoznaje:

1. Stanje infrastrukture za koju su zadužena javna preduzeća je veliki faktor koji koči brži razvoj Srbije i pristup građana Srbije nekima od usluga koje ne samo da ključno utiču na kvalitet života, već se smatraju elementarnim civilizacijskim dostignućima. Statistika dostupnosti vodovoda i kanalizacije stanovništvu Srbije to uverljivo ilustruje. Stanje u oblasti železnice, na primer, to dodatno potvrđuje.
2. Manje je vidljivo, ali možda ne i manje značajno, da javna preduzeća imaju važnu ulogu u nekim upravnim postupcima. Upravo su ti postupci neke od najcrnjih tačaka državne uprave u Srbiji. Izdavanje građevinskih dozvola je primer koji ilustruje ovu tezu. Čitav niz javnih preduzeća ima ulogu u izdavanju građevinskih dozvola. Nekada su te uloge definisane zakonima, nekada su ih javna preduzeća dodelila sama sebi koristeći monopolski položaj. Svako ko ima iskustva u ishodovanju građevinskih dozvola zna da su česte situacije da investitor mora tri puta da stane u red pred šalterom nekog javnog preduzeća. Javna preduzeća, naročito republička, na jasno utvrđene rokove iz zakona se i ne osvrću, jer znaju da ih niko neće smatrati odgovornima za neefikasnost u ovom pogledu. Investitori ne smeju da se žale, jer svaka žalba protiv preduzeća koje ima monopol u nekim delatnostima može značiti da svako njihovo sledeće rešenje može biti nepovoljnije za investitora, koji je bez mogućnosti da se zaštiti od arbitrarnosti tog preduzeća. Ovakvih primera, nažalost, ima i previše, a na njih se često i ne pomišlja kada se govori o problematici rada javnih preduzeća.
3. Javna preduzeća su zaštićena od primene postupaka javnih nabavki kada su naručioci organi koji su ih osnovali. Iako to na prvi pogled može biti logično, rezultat je da javna preduzeća određene radove ili usluge obavljaju lošije, odnosno skuplje nego što bi to mogao privatni sektor (građevinski radovi prilikom izgradnje vodovodne mreže ili izrada prostornih i urbanističkih planova, na primer). Ako se štiti neefikasan javni sektor od konkurencije, uskraćuje se preko potreban kiseonik za opstanak i razvoj nekih potencijalno uspešnih privatnih preduzeća.

Uzroke ovakvog stanja ne treba tražiti u samim javnim preduzećima. Javna preduzeća, uključujući i javna komunalna preduzeća, zahvaljujući dobroj organizaciji i stručnosti svog kadra, tokom najgorih godina prethodne dve i po decenije, >>>

uspela su da obezbede viši nivo kvaliteta i obima usluga nego što je bilo realno očekivati u ponekad i nemogućim uslovima. I danas, u makazama administrativne, odnosno političke kontrole cena, zarada i broja zaposlenih, zaposleni u javnim preduzećima uspevaju da održe tehničko-tehnološko jedinstvo sistema, često zahvaljujući entuzijazmu pojedinaca koji se identifikuju sa svojim preduzećem, odnosno delatnošću od opšteg interesa koju obavljaju.

Osnivači javnih preduzeća imaju mehanizme da unaprede stanje u njima, ali to najčešće ne čine, već, naprotiv, podržavaju ili održavaju dato stanje. Prevelik broj javnih preduzeća, prevelik broj zaposlenih u njima, pa i neracionalno trošenje sredstava generišu ili direktno odobravaju njihovi osnivači. Većina problema koji nisu generisani zahtevima osnivača rezultat su neodgovarajućeg nadzora koji bi osnivač trebalo da vrši. Tamo gde nema interesa ili znanja osnivača da kontroliše rad javnog preduzeća nema ni mnogo izgleda da će preduzeće samo sebe kontrolisati i donositi odluke u najboljem javnom interesu.

Neki mogući pravci reformi

Svaki razgovor o unapređenju stanja u vezi sa javnim preduzećima mora početi od unapređenja kvaliteta i obima usluga koje ona pružaju, a ne od smanjenja njihovih troškova. Kada govorimo o kvalitetu i obimu usluga, mi u stvari govorimo o velikom potencijalu tih delatnosti, i za privlačenje novih investicija i za otvaranje novih radnih mesta. Bolji kvalitet usluga i infrastrukture sa svoje strane suštinski doprinose unapređenju uslova za poslovanje u Srbiji i kvalitetu života naših građana.

Nažalost, kod nas je upravo obrnuto slučaj i sve priče o reformi javnih preduzeća počinju od smanjenja troškova. Tada se javlja osećanje ugroženosti zbog eventualnih velikih otpuštanja u ovom sektoru[5] i otpori reformama se stvore pre nego što se pravi razgovor o njima uopšte povede.

Strategija obavljanja delatnosti. Donošenje odluke o tome koje delatnosti treba da budu rezervisane za javna preduzeća, u kojima će se dozvoliti fer utakmica između javnih preduzeća i privatnog sektora, a u kojima će se javna preduzeća rasformirati jedan je od početnih koraka u reformi koje je potrebno napraviti. Pri tome je važno da u ovom procesu fokus ne bude na iznalaženju najboljeg modela za javno preduzeće, već za delatnost od opšteg interesa. Budućnost preduzeća je periferna za perspektivu zemlje u odnosu na način obavljanja delatnosti od opšteg interesa.

Kada konkurencije nema, treba je izmisliti. Upravljanje delatnostima od opšteg interesa se u velikoj meri svodi na regulisanje monopola, odnosno na upravljanje konkurencijom. Pri tome treba imati u vidu da privatni monopol, ako se dozvoli, odnosno precizno ne uredi, može biti štetniji po javni interes od javnog. Zato je pametna regulativa ključ za upravljanje delatnostima od opšteg interesa.

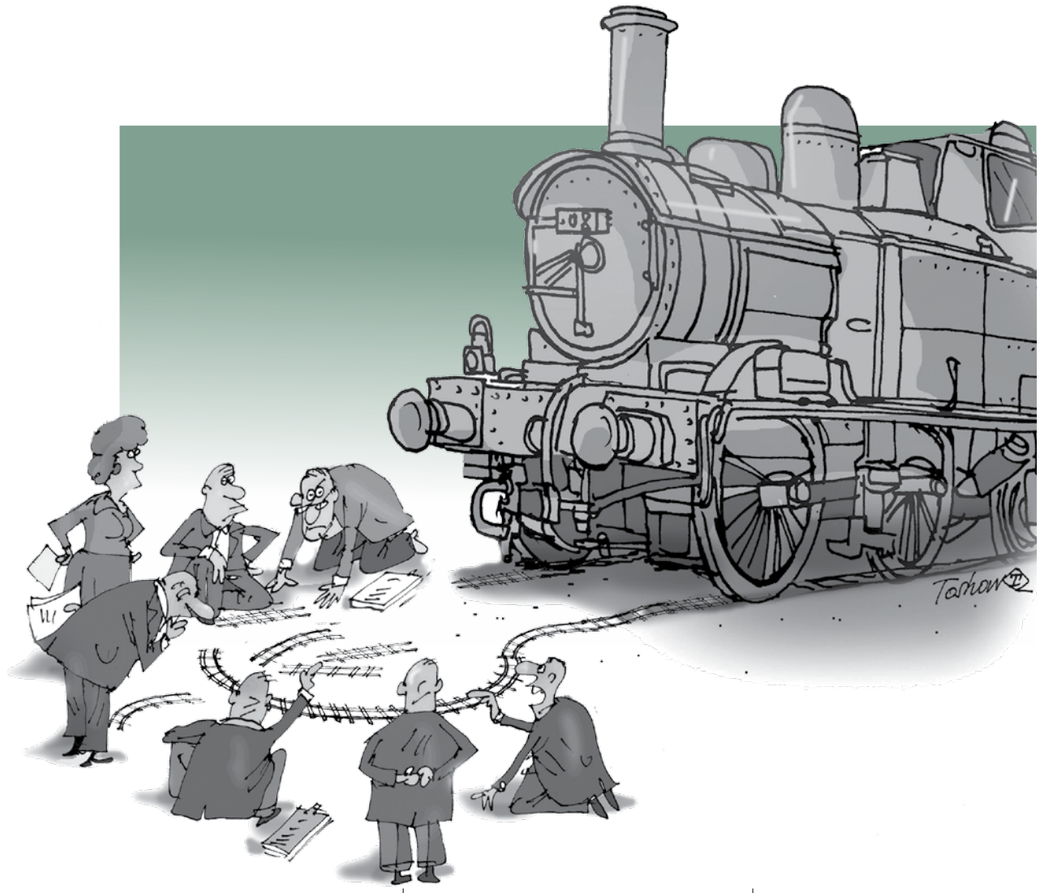
Tamo gde nije moguće obezbediti konkurenciju na tržištu (takmičenje više privrednih subjekata za potrošače), često je moguće i poželjno obezbediti konkurenciju za tržište – takmičenje privrednih subjekata za pravo da obavljaju određenu delatnost na određenom području u određenom periodu.

Javna preduzeća i profit

Ako u nekoj delatnosti nema konkurencije i javno preduzeće drži monopol, onda ono povećanje profita najlakše i najčešće postiže povećanjem cena usluga. Na taj način, kada korisnici ne mogu da se opredele za drugog pružaoca usluge, odnosno kada ne mogu lako ili uopšte ne mogu da se opredele da jednu vrstu usluge zamene drugom, koja nije monopolisana, cena usluge javnog preduzeća postaje neka vrsta arbitrarno utvrđenog poreza, odnosno para-fiskalnog nameta. S druge strane, ako u nekoj delatnosti postoji tržište i javno preduzeće ima konkurenciju, postavlja se pitanje da li je postojanje javnog preduzeća opravdano.

Poželjan redosled koraka u upravljanju javnim preduzećima od strane njihovih osnivača jeste da se najpre definišu nivo i obim usluga, a zatim da se traži model poslovanja koji će obezbediti taj nivo i obim usluga uz najmanje troškova. Pri tome je važno predvideti određena sredstva za kapitalna ulaganja koja bi se priznavala kao deo standardnih troškova.

5. Samo u Beogradu čak 35% stanovništva nije pokriveno kanalizacionom mrežom, a 17% nije pokriveno vodovodnom. Beograd nema ni postrojenje za preradu otpadnih voda. Situacija u Srbiji je, naravno, još nepovoljnija – procenjuje se da 65% naseljenih mesta nije pokriveno kanalizacionom mrežom. Ove podatke navodimo kao ilustraciju toga da broj zaposlenih u delatnostima od opšteg interesa tek treba da raste i da je povezivanje racionalizacije u ovom sektoru sa otpuštanjima i novim talasom nezaposlenosti u stvari manipulacija.



Planovi i kontrola. Ključ za upravljanje u javnom sektoru je u adekvatnom utvrđivanju ciljeva i kontroli njihove realizacije. Ovo je proces koji se odvija između javnog preduzeća i njegovog osnivača. Konstantno praćenje učinka u kontekstu postavljenih ciljeva čini razliku između javnog preduzeća kao osamostaljenog feuda i odgovorne javne službe.

Ugovori o upravljanju. Negde između uvođenja konkurencije i naglaska na kontroli su ugovori o upravljanju. Putem konkursa se vrši izbor konsultantske kompanije koja na osnovu ugovora dobija pravo da upravlja javnim preduzećem na određeno vreme. Pri tome, svojina nad preduzećem ostaje u rukama javnog sektora. U različitim varijantama, preduzeće/menadžer dobija nadoknadu definisanu kao procenat dobiti ili u apsolutno utvrđenom iznosu.

Javnost informacija o poslovnim rezultatima. Nema bolje kontrole nad radom javnih preduzeća od sistematskog prikupljanja i objavljivanja podataka relevantnih za ocenu njihovih rezultata, kao što su broj zaposlenih, fond plata, obim i kvalitet pruženih usluga, cene usluga, nivo naplate, obim subvencija, sadržaj sporazuma o poslovnim ciljevima između javnog preduzeća i osnivača, kao i izveštaj o ostvarenju ciljeva definisanih ovim sporazumom i sl. Time što će ti podaci biti javno dostupni i lako uporedivi, postići će se mnogo više nego pozivanjem na departizaciju i depolitizaciju javnih preduzeća. ■



Prof. dr Ljubodrag Savić
Redovni profesor
Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu

MODEL PRIVATIZACIJE JAVNIH PREDUZEĆA

S obzirom na to da dosadašnji tok privatizacije u Srbiji nije dao očekivane rezultate, kao i da 10 najvećih javnih preduzeća ima veoma veliki razvojni potencijal, njihovoj privatizaciji treba pristupiti veoma oprezno

Javna preduzeća predstavljaju kičmu srpske privrede. Podizanje efikasnosti poslovanja i izbor adekvatnog modela privatizacije javnih preduzeća znatno će opredeliti i uspešnost funkcionisanja srpske ekonomije u celini. U mišljenjima o načinu upravljanja i strategiji privatizacije javnih preduzeća postoje brojne i veoma velike razlike. One su rezultat činjenice da neki za javna preduzeća kažu da su „dragulj", a neki da su „rak rana" srpske privrede. Neki bi da brzo i bez odlaganja privatizuju javna preduzeća, a drugi se zalažu za njihovu postepenu i opreznu privatizaciju. Jedni su za većinsko vlasništvo države u javnim preduzećima, drugi preporučuju zadržavanje samo „kontrolnog" paketa akcija, dok su treći za privatizaciju prodajom 70% vlasništva strateškom partneru, kako je to definisano aktuelnim Zakonom o privatizaciji, donetim jula 2001. godine. Razlike postoje i u pogledu toga da li javna preduzeća treba privatizovati u „viđenom" stanju, pa da njihovo restrukturiranje sprovodi budući kupac, ili javna preduzeća najpre treba restrukturirati, pa tek onda privatizovati.

Dodatne nedoumice izazivaju i veoma različita iskustva u svetu kad je reč o vlasništvu nad javnim sektorom. U nekim zemljama delatnosti javnog sektora vrlo efikasno funkcionišu, a javna preduzeća se nalaze u većinskom državnom vlasništvu, ali ima i zemalja u kojima je privatizovani javni sektor vrlo neefikasan. I obrnuto. Utisak je, dakle, da za efikasno funkcionisanje javnih preduzeća nije ključna svojina, već način upravljanja ovim preduzećima. Ovo su samo neka od pitanja oko kojih postoje velike razlike u mišljenju i koja nikoga ne ostavljaju ravnodušnim.

U pokušaju traženja mogućeg načina za poboljšanje efikasnosti ukupnog poslovanja i modela privatizacije srpskih javnih preduzeća, prethodno je nužno ustanoviti mesto i ulogu javnih preduzeća u funkcionisanju privrede Srbije i sasvim fragmentarno oceniti dosadašnje rezultate aktuelnog procesa privatizacije u Srbiji.

Tabela 1 **Efekti poslovanja 10 najvećih javnih preduzeća u Srbiji (u hiljadama dinara)**

	Kapital	Brojza poslenih	Poslovni prihod	Neto dobitak	Neto gubitak	Ukupna sredstva	Kumulirani gubitak
EPS	333.808.711	466	126.122.708		4.858.022	392.367.022	52.878.469
Železnice Srbije	199.539.754	18.603	27.040.459	12.680.105		283.156.992	133.958.998
Telekom Srbija	131.002.886	9.354	87.319.382	22.274.202		210.232.215	
Srbija šume	58.864.585	3.253	5.950.877	41.386		61.882.995	
EMS	47.280.391	1.360	14.376.968	2.443.112		67.984.788	
Srbija gas	38.130.840	1.123	74.184.142	1.251.861		136.114.876	20.019.230
Vode Vojvodine	34.103.800	465	2.795.987	7.677		36.430.278	
PTT	24.863.820	15.046	21.080.092	2.046.427		34.954.328	
Aerodrom NT	22.914.998	421	5.988.322	1.580.293		25.059.770	
Srbija vode	15.946.136	140	452.386	19.580		17.576.236	
UKUPNO	906.455.921	50.231	365.311.323	42.344.643	4.858.022	1.265.759.500	206.856.697

Izvor: Agencija za privredne registre

Značaj javnih preduzeća za privredu Srbije

Srpska javna preduzeća znatno utiču na ukupno poslovanje srpske privrede. U 2011. godini u 10 velikih javnih preduzeća (EPS, Železnice Srbije, Telekom Srbija AD, Srbijašume, EMS, Srbijagas, Vode Vojvodine, PTT Srbija, Aerodrom „Nikola Tesla", Srbijavode) bio je zaposlen 50.231 radnik, što je činilo 2,9% ukupno zaposlenih u privredi.

Ovih deset javnih preduzeća na kraju 2011. godine raspolagalo je sa 906 milijardi dinara kapitala. Ostvarili su ukupan poslovni prihod od 306 milijardi dinara. Devet preduzeća je imalo ukupan godišnji dobitak od 42 milijarde dinara, dok je jedino EPS imao tekući gubitak u iznosu od skoro 5 milijardi dinara. Deset najvećih javnih preduzeća Srbije je angažovalo 1.266 milijardi dinara ukupnih sredstava i zabeležilo kumulirani gubitak od skoro 207 milijardi dinara.

Najveći deo kapitala deset najvećih javnih preduzeća u Srbiji krajem 2011. godine bio je koncentrisan u tri preduzeća. EPS je raspolagao sa 334 milijarde dinara kapitala, Železnice Srbije sa skoro 200 milijardi dinara i Telekom Srbija sa 131 milijardom dinara. Više od polovine radnika zaposlenih u 10 najvećih javnih preduze- >>>

ća u Srbiji je bilo zaposleno u Železnicama Srbije (18.603) i PTT-u (15.046). Najveći poslovni prihod, od 126 milijardi dinara, imao je EPS. Telekom je ostvario najveći tekući neto dobitak od 22 milijarde dinara. EPS, Železnice, Telekom i Srbijagas su raspolagali sa 1.022 milijarde dinara, što je činilo preko 80 odsto ukupnih sredstava svih deset najvećih javnih preduzeća u Srbiji. Najveći kumulirani gubitak, od skoro 134 milijarde dinara, imale su Železnice Srbije. Kumulirani gubitak su takođe imali i EPS (skoro 53 milijarde dinara) i Srbijagas (20 milijardi dinara).

Najveće 34 kompanije u javnom vlasništvu Republike Srbije raspolagale su na kraju 2011. godine sa 2.432 milijarde dinara kapitala, imale su kumulirane gubitke u iznosu od 407,6 milijardi dinara, raspolagale su ukupnim sredstvima od 3.280 milijardi, ostvarile su dobit od 78,5 i gubitak od 7,6 milijardi dinara. Poslovni prihodi iznosili su 781,8 milijardi dinara, a zapošljavale su 93.429 radnika.[1]

Da bi se restrukturirala javna preduzeća u prethodnoj deceniji preduziman je čitav niz veoma različitih mera i akcija:

- izvršeno je organizaciono restrukturiranje i odvajanje sporednih od glavne delatnosti;
- u 2003. godini iz EPS-a je izdvojeno preduzeće za podzemnu eksploataciju uglja PEU Resavica;
- u 2003. godini su do tada jedinstvena javna preduzeća Srbijašume i Srbijavode podeljena na Srbijašume i Vojvodinašume, odnosno Srbijavode i Vode Vojvodine;
- javno preduzeće EPS je sredinom 2005. godine podeljeno na JP Elektromreže Srbije (EMS) i JP Elektroprivreda Srbije (EPS);
- u skladu sa usvojenim Zakonom, javno preduzeće NIS je oktobra 2005. reorganizovano u 3 nova preduzeća: JP Transnafta Beograd, JP Srbijagas i AD Naftna industrija Srbije;
- od 2005. ŽTP je organizovan kao JP Železnice Srbije, sa Direkcijom za infrastrukturu i Direkcijom za prevoz;
- učinjena je zamašna ekonomsko-finansijska konsolidacija javnih preduzeća;
- privatizovani su neki izdvojeni delovi javnih preduzeća, većinom na aukcijama, dok je 8 preduzeća prodato na tenderima;
- JP PTT Srbija je postalo vlasnik 100% AD Telekom Srbija, otkupom dela kapitala od italijanskog i grčkog partnera;
- Naftna industrija Srbije je privatizovana;
- znatno je smanjen ukupan broj zaposlenih u javnim preduzećima.

I pored preduzetih mera za ozdravljenje i finansijsku konsolidaciju, javna preduzeća u Srbiji još uvek ne daju rezultate srazmerne svom značaju, očekivanjima i velikom privrednom potencijalu. Postavlja se pitanje da li bi privatizacija javnih preduzeća mogla znatnije da unapredi njihovo poslovanje?

Ocenjujući zbirne rezultate dosadašnjeg toka privatizacije u Srbiji možemo zaključiti:

- da su ostvareni neki pozitivni rezultati,
- da je privatizacija socijalno nepravedna i ekonomski nedovoljno efikasna,
- da je privatizacija bila sama sebi cilj i da je sprovođena bez obzira na posledice,
- da su iz procesa privatizacije neopravdano isključeni radnici,
- da je najvažniji cilj privatizacije bio budžetski prihod, a ne rast realnog životnog standarda, utemeljenog na rastu proizvodnje, zaposlenosti i izvoza.

Očigledno je, dakle, da dosadašnjim tokom i rezultatima privatizacije ne možemo biti zadovoljni. Negativne posledice sprovođenja privatizacije u prethodnoj deceniji osetićemo tek u narednom periodu. Kratkotrajni povoljni rezultati u postizanju makroekonomske stabilnosti imaju svoju dugoročnu cenu, koja se već „plaća" preko likvidacije velikog broja preduzeća, enormnog porasta nezaposlenosti, potpuno neprihvatljivog socijalnog raslojavanja i totalnog osiromašenja velikog broja građana naše zemlje.

Kako privatizovati javna preduzeća?

S obzirom na to da dosadašnji tok privatizacije u Srbiji nije dao očekivane rezultate, kao i da 10 najvećih javnih preduzeća ima veoma veliki razvojni potencijal, njihovoj privatizaciji treba pristupiti veoma oprezno, imajući u vidu sledeće činjenice:

- javna preduzeća imaju ogroman značaj za normalno funkcionisanje privrede Srbije, jer predstavljaju osnovne, najvažnije infrastrukturne delatnosti; s obzirom na to da njihovi proizvodi čine neizbežan input i često input velikog obima (npr., električna energija) za sva druga preduzeća, javna preduzeća znatno utiču na njihovo ukupno poslovanje;
- deo javnih preduzeća ima karakter monopolskih preduzeća, sa svim negativnim i pozitivnim posledicama, koje proizlaze iz takvog statusa;



- ova monopolska preduzeća kontrolišu relativno veliko domaće tržište, zbog čega su i veoma interesantna za privatizaciju;
- javna preduzeća imaju status partijskih preduzeća, gde uhlebljenje nalaze zaslužni partijski kadrovi – bez obzira na njihov nivo stručnosti i sposobnosti, što veoma utiče na efikasnost njihovog poslovanja;
- javna preduzeća imaju znatnih problema u poslovanju, jer su tehničko-tehnološki zaostala, opterećena viškom radne snage i naglašenom potrebom svake vlasti da depresiranim cenama njihovih proizvoda i usluga čuva socijalni mir.

Svetska iskustva u funkcionisanju ovakvih preduzeća su različita. U nekim zemljama ta preduzeća su privatizovana, u nekim zemljama ona se nalaze u državnom vlasništvu, dok neke zemlje primenjuju kombinovani model, u kome su strateške delatnosti u javnom, odnosno državnom vlasništvu, a neke manje značajne funkcije se privatizuju, ali se javnim nabavkama i drugim instrumentima drže pod javnom kontrolom. Od sredine osamdesetih godina se može govoriti o talasu privatizacije ovih delatnosti, mada u novije vreme ima i obrnutih primera. Svakako, ne radi se o jednosmernom pro- >>>

1. Izvor: www.makroekonomija.org.

cesu, već se može govoriti o talasima privatizacije, odnosno nacionalizacije, koje se međusobno prepliću i preklapaju.

Ako se razmatraju iskustva pojedinih zemalja, može se konstatovati da su ona veoma različita. Postoje zemlje u kojima privatizovani javni sektor nije dao zadovoljavajuće rezultate, ali i zemlje u kojima je sa procesom privatizacije znatno unapređena efikasnost preduzeća iz domena javnog sektora. I obrnuto, ima dosta zemalja u kojima preduzeća javnog sektora u državnoj svojini imaju veoma visoku efikasnost ukupnog poslovanja.

Na primer, u SAD je devedesetih godina privatizovana elektroprivreda (Kalifornija), a u Velikoj Britaniji železnički saobraćaj. Francuska je, za razliku od Velike Britanije, zadržala železnice u državnoj svojini. Kakvi su ostvareni rezultati? Deset godina nakon privatizacije elektroprivrede, Kalifornija je 2002. godine ostala u mraku, što je i očekivano, pošto privatni sektor ne može da čeka na povratak uloženih sredstava za 50 godina. Njihov vremenski horizont posmatranja je znatno kraći.

Opšte je mišljenje da je privatizacijom železnica u Velikoj Britaniji došlo do pogoršanja kvaliteta njihovih usluga. Vlasnici železnica, vođeni isključivo motivom da ostvare profit znatno su redukovali broj radnika, što se direktno odrazilo na bezbednost pruga i putnika. Nasuprot britanskim, francuske železnice su mnogo efikasnije, sigurnije i bezbednije.

Veoma je interesantan i poučan primer češke kompanije ČEZ, koja je sredinom poslednje decenije 20. veka bila privatizovana, da bi danas češka država imala 2/3 vlasništva u ovoj kompaniji. Osim što je lider na tržištu Češke, ova kompanija ima akcije u više zemalja Srednje Evrope i Balkana i ne krije ambicije da želi da postane lider u proizvodnji, prenosu i distribuciji električne energije u ovom delu Evrope.

Monopoli po definiciji imaju i pozitivne i negativne efekte. Kada je monopolsko preduzeće u privatnoj svojini, ono uglavnom ima tendenciju da pozitivne efekte monopolske pozicije prigrabi za sebe, a da negativne efekte (npr., visoki troškovi zaštite životne sredine u slučaju rafinerija) prebaci na građane i državu. Među ekonomistima preovlađuje stav da, ako već postoji monopol, uvek je bolje da on ostane u javnom vlasništvu, jer će država uspešnije i „pravednije" „peglati" pozitivne i negativne efekte uspostavljenog monopola.

Loš ekonomski položaj javnih preduzeća je, između ostalog, i rezultat neekonomskih cena proizvoda i usluga javnih preduzeća. Politika niskih cena je uglavnom vođena zbog čuvanja socijalnog mira. Javnim preduzećima u državnoj svojini treba dozvoliti da učine ono što bi učinili i budući privatni vlasnici kada bi kupili javna preduzeća. Logično je pretpostaviti da bi oni cene proizvoda i usluga doveli na ekonomski nivo. Takvom politikom javna preduzeća bi poslovala pozitivno. Ako ne bi bilo profita, koji bi onda interes rukovodio privatni sektor da kupuje naša javna preduzeća?

Država može biti vlasnik javnih preduzeća, ali nikako ne bi trebalo da upravlja javnim preduzećima. U razvijenom svetu tržišne privrede odavno su razdvojene vlasnička i upravljačka funkcija. Na primer, zar umesto Salforda država nije mogla biti većinski vlasnik mlekarske industrije Srbije i angažovati menadžment koji je angažovao i Salford? Desilo se obrnuto. Salford je postao vlasnik, a zadržan je skoro ceo raniji upravljački sloj beogradskog Imleka. A kakve su posledice ovakvog nesmotrenog i kratkovidog ponašanja države? Ako mleko u okolnim zemljama bude jeftinije, Salford će ga kupovati iz tih zemalja. Šta će biti sa našim proizvođačima mleka? Odgovor je poznat. Šta tu država može učiniti? Skoro ništa. Da li treba praviti iste greške i sa javnim preduzećima?

Nedoumicu da li prethodno restrukturirati, pa privatizovati javna preduzeća ili ih prodati u datom stanju, pa da ih restrukturira budući kupac, treba u potpunosti odbaciti. Nije teško pretpostaviti šta bi se desilo sa javnim preduzećima ukoliko bi ih restrukturirali budući kupci. Da li bi se njihov interes poklopio sa društvenim? Odgovor je, bez dileme, ne. Ako država želi da poveća efikasnost funkcionisanja javnih preduzeća, ona prethodno mora sprovesti proces njihovog restrukturiranja, što podrazumeva:

- da „socijalu" treba izmestiti iz javnih preduzeća,
- da treba razdvojiti vlasničku i upravljačku funkciju,
- da se mora eliminisati partijsko upravljanje javnim preduzećima,
- da učini ono što bi uradio i budući strateški partner, a on bi
    - otpustio višak radne snage,
    - obezbedio tržišno formiranje cena,
    - modernizovao javna preduzeća.

Dakle, potpuno je jasno da se privatizacija javnih preduzeća bitno razlikuje od privatizacije preduzeća koja su bila u društvenoj svojini. Zbog toga se ovom procesu mora pristupiti veoma oprezno. To podrazumeva:

- selektivno i veoma pažljivo utvrditi osnovnu i sporedne delatnosti u javnim preduzećima; u većini javnih preduzeća to je već urađeno u prethodnom periodu, a neka od tih izdvojenih preduzeća su već privatizovana;
- definisati u kojim javnim preduzećima ili delovima javnih preduzeća zadržati većinsko vlasništvo države, ali ne trajno, već samo dok naša privreda ne bude osposobljena za ravnopravnu tržišnu utakmicu sa razvijenim privredama.

U privatizaciji javnih preduzeća od strateškog interesa primenjivati model:

- većinskog vlasništva države (51%),
- prodaje dela kapitala partneru (19%),
- besplatne podele akcija građanima (15%) i zaposlenima u javnim preduzećima, kao i penzionerima koji su radili u njima (15%).

Prihode od prodaje kapitala partneru (19%), kapitala preduzeća koja se nalaze u većinskom vlasništvu države, isključivo usmeriti u njihovo restrukturiranje i modernizaciju. Privatizacija ostalih preduzeća ili njihovih delova koji nemaju strateški karakter, privatizovati na sledeći način:

- prodajom dela kapitala strateškom partneru (51%),
- besplatnom podelom akcija građanima (15%), radnicima JP i penzionerima koji su u njima radili (15%)
- zadržavanjem dela akcija u državnom vlasništvu (19%).

Da ovaj model ne bi doživeo sudbinu aktuelnog Zakona o privatizaciji, nužno je obezbediti opšti konsenzus, odnosno javnu podršku za sprovođenje ovakvog koncepta privatizacije, uz znatno šire uključivanje zaposlenih, odnosno građana naše zemlje. ■



Petar Vujadinović
Načelnik gradske uprave
za poslove organa grada,
opštu upravu i društvene delatnosti
Grada Užice

NOVI ZAKON O JAVNIM PREDUZEĆIMA – NEKI OD IZAZOVA U PRIMENI NA LOKALNOM NIVOU

Jedan od najozbiljnijih problema u primeni novog Zakona o javnim preduzećima jeste to što on ne prepoznaje međuopštinska javna preduzeća kao poseban oblik javnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa na teritoriji više jedinica lokalne samouprave

Zakon o javnim preduzećima[1] uveo je brojna unapređenja, koja bi zajedno sa Zakonom o komunalnim delatnostima[2] i Zakonom o javnoj svojini, trebalo da poboljšaju i unaprede funkcionisanje javnih preduzeća u Republici Srbiji, a građani i privreda bi trebalo da dobiju kvalitetniju uslugu, čija bi cena trebalo da bude usaglašena sa načelima pristupačnosti i nepostojanja razlike u cenama između različitih kategorija potrošača.

Novine u Zakonu o javnim preduzećima

Pre svega, Zakonom o javnim preduzećima propisano je da delatnost od opšteg interesa mogu da obavljaju ne samo javna preduzeća, već i društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Imovinu javnog preduzeća čine **pravo svojine** na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti i druga imovinska prava, koja su preneta u svojinu javnog preduzeća u skladu sa zakonom, **uključujući i pravo korišćenja na stvarima u javnoj svojini**.

Sledeća novina je upravljanje u javnom preduzeću, koje može biti organizovano kao jednodomno ili dvodomno, u skladu sa posebnim aktom Vlade na osnovu kojeg se javno preduzeće razvrstava u grupu preduzeća sa jednodomnim ili dvodomnim upravljanjem.

Organi jednodomnog društva su nadzorni odbor i direktor, a dvodomnog – nadzorni odbor, izvršni odbor i direktor. Zakonom su propisani i uslovi za imenovanje članova nadzornog odbora.

Takođe, precizirano je da direktori javnih preduzeća zasnivaju radni odnos na određeno vreme, što je novina, ako se ima u vidu član 48. Zakona o radu, kojim je propisano da direktor može da zasnuje radni odnos na određeno ili na neodređeno vreme.

Propisan je i postupak za imenovanje direktora javnih preduzeća, počev od pokretanja postupka, imenovanja i sastava Komisije za imenovanje, oglašavanja, rokova za prijavljivanje, preko uvida u konkursnu dokumentaciju i stupanja na rad, do objavljivanja odluke o izboru direktora, kao i razloga za razrešenje i suspenziju.

Značajna novina je da je javno preduzeće koje koristi ili namerava da koristi bilo koji oblik budžetske pomoći (subvencije, garancije ili drugu vrstu pomoći) dužno da predloži poseban program koji sadrži program korišćenja pomoći, sa vremenski ograničenom i merljivom dinamikom povećanja efikasnosti i unutrašnjih promena koje će dovesti javno preduzeće u poziciju da može da posluje bez ovih oblika pomoći ili uz njihovo smanjenje.

Novina je i da, ukoliko se usvojeni programi javnih preduzeća čiji je osnivač autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave ne sprovode u skladu sa smernicama ekonomske politike Vlade u oblasti politike zarada i zapošljavanja u javnom sektoru, ili ako se ne poštuju rokovi za izmirenje obaveza ovih javnih preduzeća prema privrednim subjektima utvrđeni zakonom kojim se regulišu rokovi izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama, ministar nadležan za poslove finansija može izdati nalog da se privremeno obustavi prenos pripadajućeg dela poreza na zarade i poreza na dobit preduzeća autonomnoj pokrajini, pripadajućeg dela poreza na zarade Gradu Beogradu, odnosno prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije jedinici lokalne samouprave.

Primena drugih zakona

Javno preduzeće se osniva i posluje u skladu sa ovim zakonom, ali i sa zakonima kojima se uređuju uslovi i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa – a to znači u skladu sa zakonima donetim u oblastima navedenim u članu 2. Zakona o javnim preduzećima.

Iako je članom 1. Zakona o privrednim društvima propisano da se odredbe ovog zakona primenjuju i na oblike obavljanja privredne delatnosti koji su osnovani i posluju u skladu sa posebnim zakonom, osim ako je tim zakonom drugačije propisano, u članu 1. Zakona o javnim preduzećima je eksplicitno navedeno da se na javna preduzeća primenjuju i odredbe Zakona o privrednim društvima u delu kojim se uređuje položaj privrednih društava koje se odnose na društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo. Odredbe Zakona o privrednim društvima primenju se ne samo na poslovno ime, sedište, zastupanje i statusne promene javnog preduzeća, već i na sva druga pitanja koja nisu posebno uređena Zakonom o javnim preduzećima. S obzirom na pravne praznine ranije važećeg Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, eksplicitna supsidijarna primena Zakona o privrednim društvima je zaista značajna.

Zabrana zloupotrebe imovine javnih preduzeća u političke svrhe

Zabranjeno je korišćenje imovine, aktivnosti, imena i vizuelnog identiteta javnog preduzeća u svim aktivnostima vezanim za političke stranke i izborne kampanje, kao što je zabranjena i svaka druga zloupotreba javnih preduzeća u političke svrhe.

Pluralizam u obavljanju delatnosti od opšteg interesa

Jedna od veoma važnih novina je da delatnosti od opšteg interesa, pa prema tome i komunalne delatnosti, mogu da obavljaju ne samo javna preduzeća i društva kapitala čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina, već i društva kapitala čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, kao i njihova zavisna društva.

Poslednjih nekoliko godina to je bilo ozbiljno pitanje, ali i dilema: da li jedinice lokalne samouprave mogu osnivati društva kapitala, a naročito u oblastima koje su od opšteg interesa, kao i u komunalnim delatnostima?

Zabrana oglašavanja na komercijalnoj osnovi

Javna preduzeća koja nemaju konkurenciju na tržištu u osnovnoj delatnosti za koju su osnovana ne mogu se oglašavati na komercijalnoj osnovi bez saglasnosti osnivača.

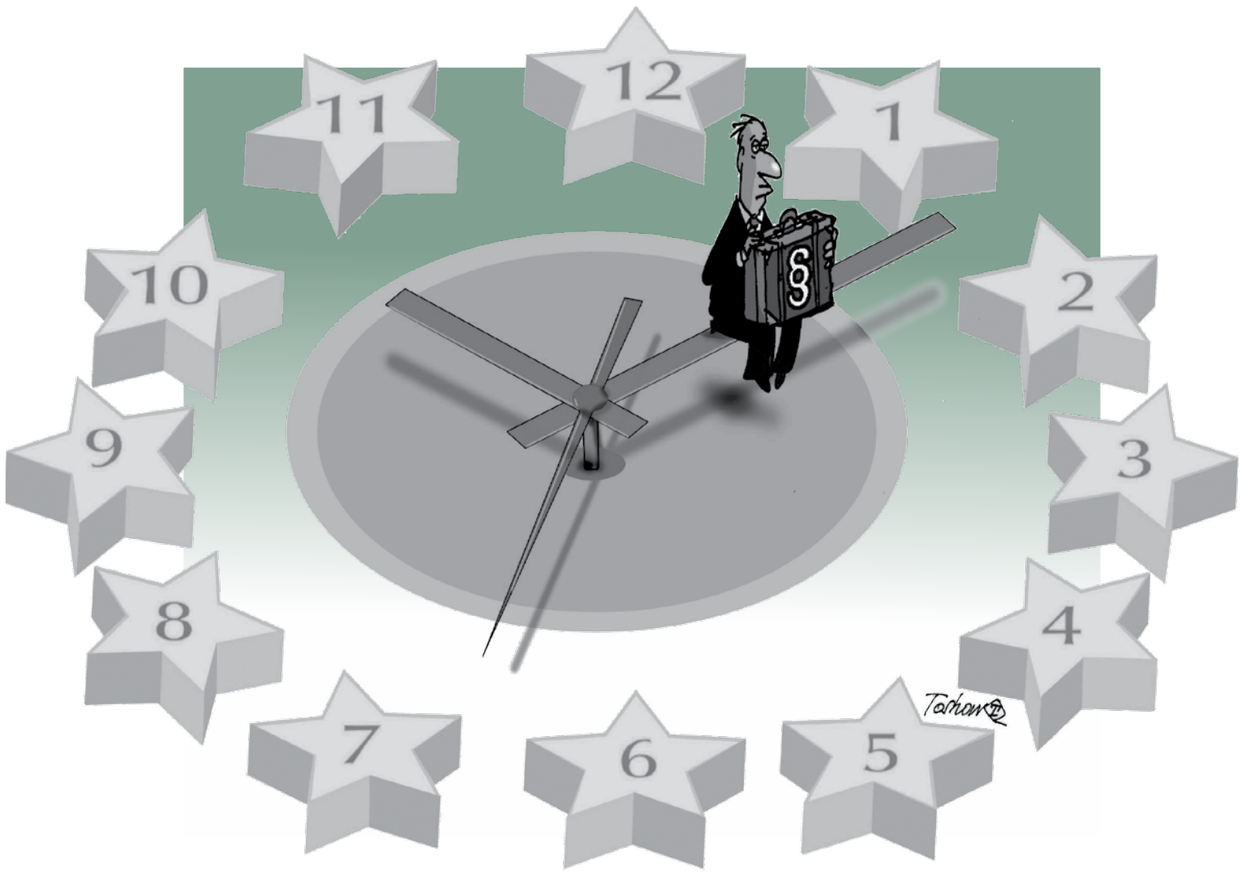
Ključni problem u primeni: Ako se ima u vidu da u praksi javno preduzeće, osim jedne pretežne delatnosti, može obavljati i druge komunalne delatnosti kao osnovne, postavlja se pitanje da li se pod osnovnom delatnošću podrazumeva samo pretežna delatnost ili ona uključuje i druge delatnosti koje imaju karakter delatnosti od opšteg interesa.

Organi javnih preduzeća

U zavisnosti od toga da li se javno preduzeće osniva kao jednodomno ili dvodomno, organi javnog preduzeća su nadzorni >>>

1. Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, broj 119/12).

2. Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS”, broj 88/2011).



odbor i direktor (za jednodomna), odnosno nadzorni odbor, izvršni odbor i direktor (za dvodomna). Zakonom su propisani i uslovi za imenovanje i razrešenje članova nadzornog odbora, kao i postupak za imenovanje i razrešenje direktora javnog preduzeća.

Ključni problemi u primeni: Zakon o javnim preduzećima u članu 16. propisuje da se za člana nadzornog odbora može imenovati lice koje ispunjava određene uslove: da ima stečeno visoko obrazovanje trećeg ili drugog stepena, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine; da je stručnjak u jednoj ili više oblasti iz koje je delatnost od opšteg interesa za čije obavljanje je osnivano javno preduzeće; da ima najmanje tri godine iskustva na rukovodećem položaju i da bude stručnjak u oblasti finansija, prava ili korporativnog upravljanja.

Sa druge strane, članom 22. Zakona o javnim preduzećima, propisano je da se na uslove za imenovanje direktora javnog preduzeća čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave shodno primenjuju odredbe Zakona o radu[3]. Ako se ima u vidu da je član 48. jedina odredba koja se u Zakonu o radu odnosi na direktora i da je njome propisano da direktor može da zasnuje radni odnos na neodređeno ili određeno vreme, te da se radni odnos zasniva ugovorom o radu, u primeni ove odredbe može biti nedoumica. Na primer, da li se kao uslov za imenovanje direktora javnog preduzeća može statutom propisati srednja stručna ili viša stručna sprema, sa radnim iskustvom ili bez radnog iskustva na rukovodećim mestima i slično?

Takođe, kako predložiti trećeg člana iz reda zaposlenih, posebno u javnim preduzećima u malim i nerazvijenim opštinama, ako nema zaposlenog koji ispunjava uslove ili ako zaposleni ispunjava uslove, ali ne dobije potrebnu većinu?

Da li se može konstituisati nadzorni odbor i da li se može izvršiti upis u registar privrednih subjekata ako nema trećeg člana nadzornog odbora? Ako nema trećeg člana iz reda zaposlenih, da li to znači da upravni odbori nastavljaju sa radom sve dok se ne imenuje i treći član nadzornog odbora?

Sledeće pitanje koje je u vezi sa imenovanjem trećeg člana nadzornog odbora jeste: ko donosi usaglašen statut javnog preduzeća, upravni odbor ili nadzorni odbor koji ima dva člana?

Ako se ne može izabrati treći član nadzornog odbora, postavlja se i pitanje poštovanja rokova propisanih članom 65. Zakona o javnim preduzećima. Da li se mogu ispoštovati rokovi za usaglašavanje opštih akata preduzeća, pre svega statuta, sa Zakonom i osnivačkim aktom?

Novina je i da direktor, na osnovu člana 33. Zakona javnim preduzećima, zasniva radni odnos na određeno vreme i da je, shodno članu 66. Zakona, obaveza nadležnog organa jedinice lokalne samouprave da raspiše konkurse za direktore najkasnije do 30. juna 2013. godine.

Ključni problem u primeni: Ako se ima u vidu član 48. Zakona o radu, kojim je propisano da direktor može da zasnuje radni odnos na određeno ili na neodređeno vreme, što se uređuje ugovorom o radu, postavlja se pitanje da li će dosadašnjim direktorima javnih preduzeća koji su zasnovali radni odnos na neodređeno vreme, a koji budu ponovo izabrani na novom konkursu, radni odnos na neodređeno vreme preći u radni odnos na određeno vreme?

Primena navedenog člana 33. Zakona o javnim preduzećima će biti još složenija u situaciji kada je direktor bio imenovan iz reda zaposlenih i to na neodređeno vreme.

Komisija za imenovanje direktora

Članom 27. Zakona o javnim preduzećima, propisano je da predsednik i članovi komisije ne mogu biti narodni poslanici, poslanici u skupštini autonomne pokrajine, odbornici u skupštinama jedinica lokalne samouprave, kao ni imenovana lica u organima državne uprave, organima autonomne pokrajine ili organima jedinica lokalne samouprave.

Ključni problem u primeni: Ako se ima u vidu Zakon o lokalnoj samoupravi, postavlja se pitanje na koja se postavljena lica u lokalnoj samoupravi odnosi ovaj uslov, budući da su predsednik opštine i njegov zamenik, kao i članovi opštinskog veća izabrana lica, a načelnik uprave i sekretar skupštine postavljena lica.

Primena Zakona na organe društva kapitala

Članom 41. Zakona o javnim preduzećima propisano je da se odredbe članova 11–41. ovog zakona primenjuju i na imenovanje organa društava kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, kao i njihova zavisna društva a koja obavljaju delatnost od opšteg interesa.

Ključni problem u primeni: Iako Zakonom o privrednim društvima nisu propisani uslovi, postavlja se pitanje da li i član skupštine društva kapitala mora ispunjavati uslove propisane članom 16. Zakona o javnim preduzećima koji se odnose na člana nadzornog odbora.

Ako član skupštine društva kapitala mora ispunjavati uslove propisane za člana nadzornog odbora, da li je navedeni član 41. Zakona o javnim preduzećima u koliziji sa članom 3. stav 2. istog zakona, kojim je propisano da delatnost od opšteg interesa može da obavlja i društvo kapitala, u skladu sa zakonom kojim se uređuje njegov pravni položaj, a to znači u skladu sa Zakonom o privrednim društvima?

Usklađivanje osnivačkih i opštih akata

U članu 65. stav 1. Zakona o javnim preduzećima propisano je da će osnivači **javnih preduzeća** uskladiti osnivačka akta tih preduzeća sa odredbama ovog zakona u roku od dva meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona.

A već u sledećem stavu 2. Zakona je propisana obaveza **javnih preduzeća i dru-** >>>

3. Zakon o radu („Službeni glasnik RS", br. 24/2005, 61/2005, 54/2009 i 32/2013).

štava kapitala čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, kao i njihova zavisna društva, koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, **da svoja opšta akta usaglase** sa ovim zakonom i **osnivačkim aktom** u roku od 30 dana od dana usklađivanja osnivačkih akata sa odredbama ovog zakona.

Ključni problem u primeni: Ako je propisana obaveza samo javnih preduzeća da usklade osnivačka akta sa odredbama Zakona o javnim preduzećima, postavlja se pitanje kako će društva kapitala uskladiti svoja opšta akta sa osnivačkim aktom, kada osnivači nemaju obavezu da usklade osnivačka akta sa Zakonom o javnim preduzećima.

Ako osnivači nemaju obavezu da usklade osnivačka akta društava kapitala, postavlja se još jedno pitanje: kako obezbediti shodnu primenu članova 11–41. Zakona o javnim preduzećima?

Procena vrednosti imovine javnih preduzeća

Članom 82. Zakona o javnoj svojini propisano je da javna preduzeća podnose zahtev za upis prava svojine u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, odnosno do kraja septembra 2013. godine, pri čemu su dužna da prilože akt o saglasnosti nadležnog organa osnivača, izmenu osnivačkog akta i potvrdu Republičke direkcije za imovinu da su nepokretnosti prijavljene radi upisa u jedinstvenu evidenciju nepokretnosti u skladu sa zakonom.

Činjenica je da u Republici Srbiji mnoga javna preduzeća nemaju vrednost upisanog i uplaćenog nenovčanog kapitala i da je upravo u toku postupak evidentiranja nepokretnosti javnih preduzeća, bez obzira na to da li imaju pravo korišćenja na neporetnostima u javnoj svojini ili u svojini.

Ključni problem u primeni: S obzirom na to da je popis nepokretnosti javnih preduzeća u toku, postavlja se pitanje opravdanosti angažovanja ovlašćenih procenjivača koji bi procenjivali imovinu javnih preduzeća.

Na osnovu člana 16. Pravilnika o sadržini Registra privrednih subjekata i dokumentaciji potrebnoj za registraciju[4] uz prijavu se prilažu, između ostalog, i saglasnost osnivača na procenu vrednosti nenovčanog uloga.

Ako se imaju u vidu navedene odredbe Zakona o javnoj svojini i veliki broj nelegalnih objekata, postavlja se pitanje da li je opravdano i racionalno procenjivati imovinu koja još uvek nije popisana i upisana u katastar nepokretnosti.

Međuopštinska javna preduzeća

Jedan od najozbiljnijih problema u primeni novog Zakona o javnim preduzećima jeste to što on ne prepoznaje međuopštinska javna preduzeća kao poseban oblik javnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa na teritoriji više jedinica lokalne samouprave, a kojih u Republici Srbiji ima više od deset i koja su veoma značajni pravni subjekti.

Neophodno je, pre razmatranja mogućih problema, ukazati na član 88. Zakona o lokalnoj samoupravi[5], kojim je propisano da jedinica lokalne samouprave, njeni organi i službe, kao i preduzeća, ustanove i druge organizacije čiji je osnivač, ostvaruju saradnju i udružuju se sa drugim jedinicama lokalne samouprave i njihovim organima i službama u oblastima od zajedničkog interesa i radi ostvarivanja tog interesa mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, preduzeća, ustanove i druge organizacije i ustanove, u skladu sa zakonom i statutom.

Takođe, treba ukazati i na član 10. Zakona o komunalnim delatnostima[6], kojim je propisano da dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu sporazumom urediti zajedničko obezbeđivanje obavljanja komunalnih delatnosti kada na njegovu efikasnost i ekonomičnost upućuju rezultati studije opravdanosti zajedničkog obezbeđivanja komunalnih delatnosti.

Sa pravom se očekivalo da će novi Zakon o javnim preduzećima posebno urediti određena specifična pitanja koja se odnose na međuopštinska javna preduzeća, čime se bi se unapredio njihov rad i otkolonili brojni problemi u njihovom funkcionisanju, posebno problemi između jedinica lokalnih samouprava kao osnivača, počev od finansiranja izgradnje zajedničkih objekata komunalne infrastrukture, preko određivanja lokacija za njihovu izgradnju, do problema koji se odnose na politiku cena, usvajanje planova poslovanja i finansijskih izveštaja.

Dosledna primena odredaba Zakona o javnim preduzećima na međuopštinska javna preduzeća omogućila bi svakom osnivaču da svojevoljno i bez obrazloženja blokira funkcionisanje preduzeća, jer je, na primer, onemogućen da uživa osnovno korporativno pravo – da bude zastupljen u organima upravljanja.

Analizom Zakona o javnim preduzećima uočeno je da se odredbe zakona koje se odnose na broj članova nadzornog odbora i postupak njihovog imenovanja (čl. 12–19), odredbe o nadležnosti za imenovanje direktora (član 21. stav 2) i postupku za njegovo imenovanje (čl. 25–34), kao i odredbe o odnosu javnog preduzeća prema osnivaču (član 50) i obezbeđivanju zaštite opšteg interesa (član 60), praktično ne mogu sprovoditi u slučaju međuopštinskih javnih preduzeća.

Navedene odredbe Zakona o javnim preduzećima, koje su potpuno logične, opravdane i smislene u kontekstu njihove primene na javna preduzeća sa jednim osnivačem, bez obzira da li je to država, pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, gube svoj smisao u svakom pokušaju da se primene na međuopštinska javna preduzeća.

Ako Zakon o javnim preduzećima ostane u svom sadašnjem obliku, za najveći broj postojećih međuopštinskih javnih preduzeća, koja su sada registrovana kao međuopštinska javna preduzeća, jedini način da nastave poslovanje biće iznuđena preregistracija u društvo kapitala, najverovatnije u društvo sa ograničenom odgovornošću.

Problem primene Zakona o javnim preduzećima na međuopštinska javna preduzeća je veći ako se ima u vidu da im je povereno upravljanje otpadom, snabdevanje vodom za piće ili prečišćavanje otpadnih voda.

Doslednom primenom odredaba Zakona o javnim preduzećima na međuopštinska javna preduzeća pojaviće se praktični problemi u postupku usaglašavanja osnivačkih akata – sporazuma i ugovora, kao i njihovih opštih akata.

Pre svega, tu je nemogućnost da se obezbedi zastupljenost svih gradova i opština u jednom organu upravljanja – nadzornom odboru, jer on po Zakonu može da ima samo tri člana od koji je jedan iz reda zaposlenih. U najvećim međuopštinskim sistemima zastupljeno je više osnivača, na primer, u JKP Deponija „Duboko" – čak sedam opština i dva grada. Čak i ako bi se uveo princip rotiranja, on omogućava zamenu članova nadzornog odbora tek za četiri godine, a to bi u slučaju JKP Deponija „Duboko"značilo da bi deveti osnivač imao svog predstavnika tek posle 16 godina.

Nedovoljna fleksibilnost zakonskih odredaba o broju članova nadzornog odbora u međuopštinskim javnim preduzećima nije u skladu ni sa prvim principom korporativnog upravljanja, prema kome svi osnivači moraju da uživaju pravičan tretman.[7]

Sprovođenje odredaba člana 50. i člana 60. o direktnim upravljačkim ovlašćenjima osnivača u odnosu na javno preduzeće praktično bi blokiralo rad i onemogućilo obavljanje nadležnosti od opšteg interesa, zbog kojih su i osnovana međuopštinska preduzeća. Ove odredbe omogućavaju svakoj od lokalnih samouprava da arbitrarno i bez obrazloženja odbije da dâ saglasnost na povećanje cena usluga koje pruža međuopštinsko preduzeće (čak i kada je ono opravdano i u skladu sa usvojenom metodologijom o formiranju cena) ili odbije da prihvati godišnji program poslovanja i time direktno prouzrokuje gubitke preduzeću i ozbiljno mu ugrozi poslovanje;

Odredbe o imenovanju direktora nisu primenljive na međuopštinska javna preduzeća jer nije jasno na koji način će se obrazovati Komisija za imenovanje (koji organ će je obrazovati), koji je sastav njenih članova, ko donosi odluku o sprovođenju konkursa, kome Komisija podnosi rang-listu kandidata, koji je organ nadležan za imenovanje i, na kraju, koji je to organ uprave koji podnosi i priprema oglas o javnom konkursu, priprema predlog akta o imenovanju.

Zbog navedenih problema u primeni Zakona o javnim preduzećima koji se odnose pre svega na međuopštinska javna preduzeća, u okviru Stalne konferencije gradova i opština je inicirano da se ovo pitanje razmotri sa resornim ministarstvom i da se u skladu sa identifikovanom potrebom uputi i inicijativa za izmene i dopune ovog zakona.

Izmene i dopune se odnose na osnivanje i funksionisanje međuopštinskih javnih preduzeća, izbor i sastav njihovih organa i uređenje njihovog delokruga. Ovim odredbama ide se i korak dalje i suočava se sa ozbiljnim problemima u praksi koji podrazumevaju nepostojanje smernica o redosledu koraka i načinu organizovanja postupka osnivanja međuopštinskog preduzeća. ■

4. Pravilnik o sadržini Registra privrednih subjekata i dokumentaciji potrebnoj za registraciju („Službeni glasnik RS", broj 99/2011).
5. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS", broj 129/07).
6. Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS", broj 88/2011).
7. Videti smernice OECD-a o korporativnom upravljanju u javnim preduzećima, Odeljak III, Smernica A.



Mr Tatijana Pavlović-Križanić
Tim lider komponente za reformu javne uprave USAID-ovog Projekta održivog lokalnog razvoja

KAKO DO FINANSIJSKE I UPRAVLJAČKE AUTONOMIJE JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA U SRBIJI?

Jedino se radikalnom promenom sistema finansijskog upravljanja u javnim komunalnim preduzećima može prevazići devastacija resursa komunalne privrede i drastični pad kvaliteta usluga

Lokalna javna preduzeća kod nas, uz određene specifičnosti, koje su uslovljene samom prirodom komunalnih delatnosti i tipom osnivača (lokalna samouprava), dele sudbinu svih javnih preduzeća u Srbiji. Način upravljanja javnim preduzećima ili, još preciznije, odnos osnivača prema javnim preduzećima se već duže vreme smatra glavnim uzrokom budžetskog deficita i smetnjom za stabilnu i trajnu konsolidaciju javnih finansija u Srbiji. Problemi sa kojima se suočavaju javna preduzeća, pa time i komunalna privreda, sistemom spojenih sudova, kao balast se prevaljuju na privredu Srbije u celini.

Prema procenama stručnjaka za javne finansije, poslednjih nekoliko godina se za direktne subvencije komunalnoj privredi iz budžeta lokalnih vlasti izdvajalo, i još uvek izdvaja, oko 250 miliona evra (između 0,8 i 1% BDP-a). Svega oko 10% ovog iznosa odnosi se na subvencije za kapitalne rashode, a ostatak su subvencije za finansiranje tekućeg poslovanja.[1]

U gotovo svim JKP postoje povlašćene kategorije korisnika, koji plaćaju subvencionisane cene usluge, na primer, vodu, odnošenje smeća, grejanje. Osnivači imaju tendenciju da koriste cenu komunalne usluge kao instrument socijalne ili populacione politike. U pojedinim slučajevima lokalna samouprava u odlukama o obavljanju određene komunalne delatnosti definiše za koje kategorije lica komunalno preduzeće odobrava subvencionisanu cenu. U određenim gradovima i opštinama se subvencionišu ne samo lica, odnosno porodice koje su korisnici socijalne pomoći, već i pojedine kategorije invalida i obolelih od teških hroničnih bolesti (distrofičari, paraplegičari, slabovida lica itd.), samohrani roditelji, ratni veterani, porodice sa troje ili više dece itd. U veoma malom broju opština trošak subvencionisanja snosi osnivač. U najvećem broju slučajeva, trošak subvencionisanja pada na teret komunalnog preduzeća.

U većini lokalnih samouprava najveći dužnici komunalnih preduzeća su državne institucije (kazneno-popravne ustanove, bolnice, škole, fakulteti), kao i nekadašnja državna ili neuspešno privatizovana preduzeća u postupku stečaja ili restrukturiranja. Komunalnim preduzećima su vezane ruke kada se radi o postupku prinudne naplate ovakvih potraživanja, bilo iz političkih razloga bilo zbog pravnih barijera (posebna procedura prijave potraživanja za preduzeća u postupku restrukturiranja i stečaja).

U svim gradovima i opštinama postoji decenijska praksa utvrđivanja i fakturisanja komunalne usluge prema kategorijama korisnika. U većini opština postoje tri kategorije korisnika – javnopravni subjekti (lokalna samouprava i njeni indirektni budžetski korisnici, javna preduzeća i državne institucije), građani i privreda. Razlike u cenama komunalnih usluga za privredu i građane kreću se, prema nedavnoj analizi Poslovnog udruženja komunalne privrede KOMDEL, čak do 1:2,5, a prihodi od pravnih lica kojima se usluge naplaćuju po višoj ceni učestvuju u ukupnom prihodu javnih komunalnih preduzeća čak i do 30%. Ujednačavanje cena komunalnih usluga, što je međunarodni standard, definisan i u našem Zakonu o komunalnim delatnostima, za većinu opština podrazumevalo bi drastično povećanje cena za građane, za šta većina lokalnih samouprava u ovom trenutku nije spremna.[2]

Troškovi amortizacije za gotovo sva JKP manji su od 10%. Veoma retka su komunalna preduzeća u kojima troškovi amortizacije premašuju 30% ukupnih godišnjih rashoda preduzeća. U praksi, cena komunalne usluge uglavnom pokriva troškove zarada i tekućeg održavanja. Amortizacijom se pokrivaju ulaganja u elektromašinsku opremu, vozila itd., a vrlo retko ulaganja u rekonstrukciju ili izgradnju novih objekata komunalne infrastrukture. U postupku određivanja visine cene komunalne usluge uglavnom se projektuju troškovi za narednu godinu da bi se utvrdili prihodi neophodni da se troškovi pokriju. Skoro nikada se ne prave analize mogućih ušteda, odnosno mogućih načina za racionalizaciju poslovanja. Zato je troškovna strana finansijskog plana često nepotpuna, jer se ne uzimaju u obzir oni troškovi obavljanja komunalne delatnosti koji se po pravilu pokrivaju iz opštinskog budžeta, kao ni investicioni zahvati na zameni (obnovi) infrastrukture, jer amortizacioni fond ne postoji.

Retko se vrši raspodela i obavlja praćenje troškova po organizacionim celinama, što bi dovelo do boljeg uvida u rad preduzeća i lakšeg projektovanja cena usluga.

Većina preduzeća nema podatak o svim objektima infrastrukture i stanju i dužini mreža koje koristi za vršenje nadležnosti. U tom smislu, teško je odrediti iznos, odnosno pravu visinu amortizacionih sredstava potrebnih za obnovu infrastrukture.

Jedino radikalna promena sistema finansijskog upravljanja u javnim komunalnim preduzećima može da dovede do postepenog izlaska iz začarane spirale u kojoj je krajnji rezultat potpuna devastacija resursa komunalne privrede i drastični pad kvaliteta usluga.

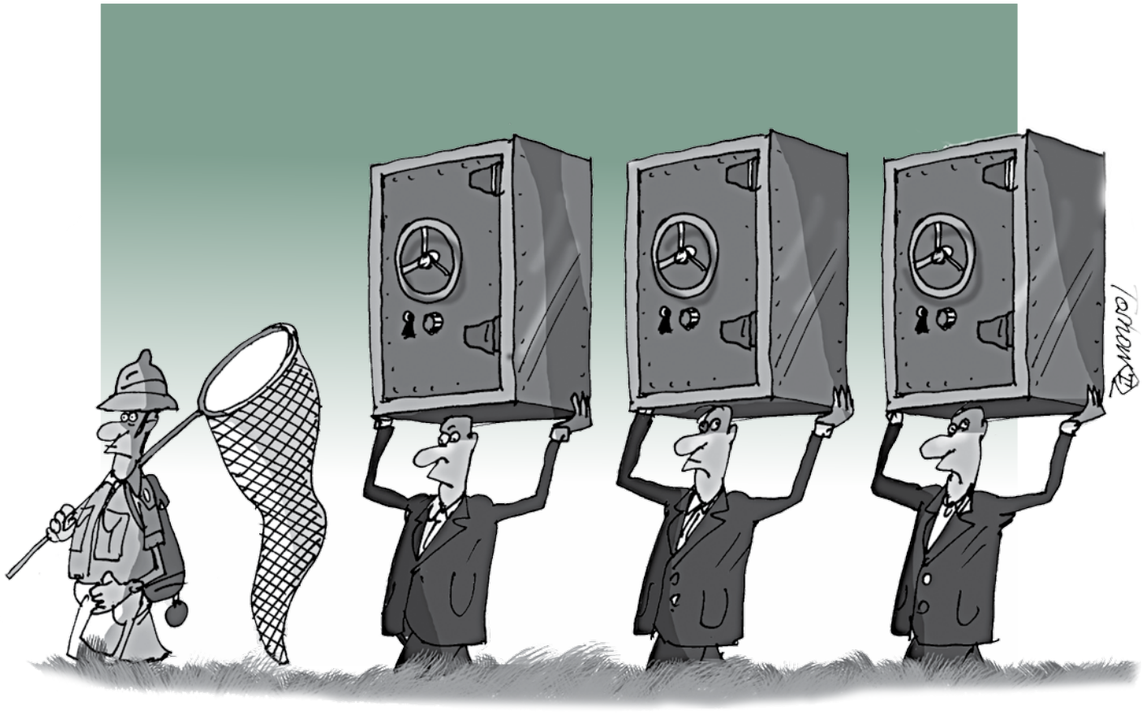
U stručnim, ali i u dnevno-političkim diskusijama su se uglavnom polarizovala dva radikalna mišljenja o budućoj sudbini javnih komunalnih preduzeća. Prema jednom stavu, koji zastupa većina stručnjaka za javne finansije, a koji je sadržan i u Fiskalnoj strategiji za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu[3], „ljuta trava za ljutu ranu" neefikasne komunalne privrede u Srbiji vidi se u uvođenju konkurencije, ograničenoj privatizaciji, iz koje bi bili izuzeti prirodni monopoli (pre svega snabdevanje vodom), uz drastično ograničavanje direktnih i indirektnih subvencija, povećanje cena i uvođenje mehanizama za povećanje troškovne efikasnosti. Prema drugom stavu, koji u najčistijem vidu zastupaju predstavnici sindikalnih organizacija komunalnih delatnosti, asocijacije komunalnih preduzeća i neki nosioci javne vlasti na lokalnom nivou, glavni problem javnih komunalnih preduzeća jesu cene komunalnih usluga, te bi omogućavanje povećanja cena u meri u kojoj bi to omogućilo pokrivanje svih troškova funkcionisanja preduzeća rešilo većinu sadašnjih problema komunalne privrede.

Čini se da je, kao i uvek, istina negde na sredini. U Srbiji još uvek nisu stvoreni >>>

1. Milojko Arsić, „Pod lupom 2: Reforme državnih i društvenih preduzeća", *Kvartalni monitor*, br. 28, Fondacija za razvoj ekonomske nauke (FREN), Beograd, januar–mart 2012, str. 79.

2. Poslovno udruženje komunalnih preduzeća KOMDEL, *Informacija br. 19, Ujednačavanje tarifa za sve korisnike javnih usluga*, april 2013.

3. „Službeni glasnik RS", br. 116/2012.



elementarni uslovi za upravljačku autonomiju javnih komunalnih preduzeća, što je prvi, osnovni i najvažniji uslov za početak procesa konsolidacije njihovog finansijskog, a zatim i operativnog i tehničkog poslovanja. Iako su novim Zakonom o javnim preduzećima stvoreni preduslovi za dugo očekivanu profesionalizaciju upravljačke strukture u JKP i time depolitizaciju komunalnih delatnosti, dosledna primena ovih odredbi će biti veoma zahtevan test za sve, pa i najveće i institucionalno najrazvijenije lokalne samouprave u Srbiji. U tom smislu, nova upravljačka struktura javnih komunalnih preduzeća bi trebalo da, uz doslednu podršku lokalne samouprave, počne da sprovodi osnovne međunarodne standarde efikasnog upravljanja javnim preduzećima.

Prvi i najvažniji standard nalaže da komunalne usluge treba da teže samofinansiranju.[4] Načelo se odnosi u prvom redu na one komunalne usluge u kojima je krajnji korisnik određen ili odrediv, kao što su vodovod, kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom, proizvodnja i distribucija toplotne energije, upravljanje javnim pijacama i parkiralištima. Ovaj standard se može primeniti i na komunalne delatnosti u kojima je nemoguće odrediti krajnjeg korisnika i gde je nalogodavac i konzument usluge lokalna samouprava, kao što su obezbeđivanje javnog osvetljenja, zoohigijena, održavanje ulica i puteva, održavanje čistoće na površinama javne namene ili održavanje javnih zelenih površina.

Načelo samofinansiranja komunalnih usluga u kojima je krajnji korisnik određen ili odrediv je jasno. Ono je kao takvo definisano i u novom Zakonu o komunalnim delatnostima i Zakonu o vodama: korisnici bi trebalo da plaćaju cenu koja pokriva sve troškove usluge, kao i unapređenja usluge prema usvojenom međunarodno priznatom načelu „potrošač, odnosno zagađivač plaća".

U komunalnim delatnostima u kojima krajnji korisnik nije određen ili odrediv, primena ovog načela podrazumeva da se cena usluge mora precizno izračunati i da je lokalna samouprava u celini mora platiti. Dosledna primena ovog načela bi značila da lokalna samouprava i javno preduzeće međusobno usaglase, utvrde i transparentno obračunaju sve komponente troška pružanja usluge koja se plaća iz gradskog, odnosno opštinskog budžeta, prema cenama koje za tu vrstu usluga važe na lokalnom tržištu. Stvarni troškovi usluge se ne smeju maskirati drugim kategorijama troškova i drugim uslugama. Postepeno povećanje troškovne efikasnosti javnih preduzeća postepeno će povećati i njihovu efikasnost i konkurentnost na tržištu usluga.

U tom smislu, za preduzeća koja zaključuju ugovore sa lokalnim samoupravama, specifikacija svih troškova koja ulazi u cenu komunalne usluge treba da bude izračunata uz poređenje sa takvim cenama na tržištu i predstavljena tako da se može kontrolisati. Utvrđivanje jediničnih troškova usluge – na primer, ukupnih troškova održavanja kvadratnog metra zelene površine – pomaže i lokalnoj samoupravi i javnom komunalnom preduzeću da osmisle strategiju smanjenja troškova.[5]

Drugi uslov za sprovođenje reforme komunalne privrede u celini je uspostavljanje poslovne, finansijske i upravljačke autonomije javnih preduzeća u skladu sa međunarodnim načelima korporativnog upravljanja u javnom sektoru.

U Principima OECD-a o korporativnom upravljanju u javnom sektoru ovo načelo je definisano na sledeći način:

„Javne vlasti treba da budu informisani, aktivni i odgovorni vlasnik javnih preduzeća, čime se utvrđuju jasni i konzistentni upravljački odnosi i osigurava da se upravljanje javnim preduzećima vrši na transparentan i odgovoran način sa neophodnim stepenom profesionalizma i efikasnosti."[6]

Garant kvaliteta korporativnog upravljanja treba da bude profesionalni menadžment, koji će biti odgovoran osnivaču za poslovni učinak, odnosno za realizaciju postavljenih strateških poslovnih ciljeva. Upravljačka autonomija i finansijska autonomija su u direktnoj vezi jer je samostalnost u upravljanju u direktnoj vezi sa mogućnošću da se u punoj meri pokriju opravdani ekonomski troškovi usluga. Upravljačka autonomija – sposobnost da se strateške odluke donose bez neposrednog mešanja spoljnih subjekata – proizlazi iz finansijske autonomije. Javna komunalna preduzeća tada su u stanju da sama donose odluke o najboljem modelu poslovne organizacije, broju i strukturi zaposlenih, unapređenju i proceni učinka zaposlenih, pripremi i sprovođenju strateških i poslovnih planova, planiranju kapitalnih investicija i o mnogim drugim pitanjima, uz uspostavljanje obaveze osnivača da dopusti preduzeću samostalnost u donošenju i realizaciji ovih odluka sve dok preduzeće ostvaruje zajednički dogovorene poslovne ciljeve.

Upravljačka autonomija u skladu sa načelima korporativnog upravljanja, takođe, podrazumeva i da lokalna samouprava preuzme nadzor, odnosno kontrolu nad javnim komunalnim preduzećima u ispunjavanju strateških ciljeva, stepenu odgovornosti upravljačke strukture, ispunjavanju poslovnih planova, poštovanju zakonitosti i efektivnosti upravljanja rizicima. U sistemu odgovornog upravljanja javnim preduzećima nije dovoljno da lokalna samouprava samo izabere direktore na konkursu i da očekuje da će oni imati kapaciteta da samostalno, bez podrške lokalne samouprave, uvedu i sprovedu izmene u poslovanju.

Na nivou lokalne samouprave treba da bude postignut konsenzus svih političkih snaga, odnosno učesnika u procesu odlučivanja o potrebi poboljšanja poslovanja komunalnih preduzeća i neophodnim mehanizmima da se ta poboljšanja sprovedu. Bez pune podrške osnivača procesu unapređenja poslovanja komunalnih preduzeća, ovaj cilj neće moći da bude realizovan. U tom smislu, promena sistema zahteva nekoliko značajnih promena u odnosu na *status quo*. Prvo, osnivač (lokalna samouprava) i pružalac usluga (najčešće javno komunalno preduzeće) moraju da se slože oko osnovnih načela >>>

4. Water Framework Directive (EC 2000/60).

5. R. Stanek i D. Toft, *Priručnik za upravljanje učinkom u javnim komunalnim preduzećima*, USAID MEGA, 2009.

6. *The OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD, 2005.

unapređenja finansijskog poslovanja i da prihvate da ima smisla stvarati javna komunalna preduzeća koja su finansijski i upravljački autonomna uz punu naplatu usluga. Drugo, osnivač mora da poveća nadzor nad javnim komunalnim preduzećem, obezbeđujući eksterne uslove za realizaciju postavljenih ciljeva (podrška organizacionim izmenama koje omogućavaju ekonomičnije poslovanje, podrška ekonomski opravdanom povećanju cena itd.). Treće, osnivač i javno komunalno preduzeće treba da utvrde šta je učinak u ključnim oblastima poslovanja i, pošto se uspostave osnovni pokazatelji, zajedno da formulišu godišnje i višegodišnje ciljeve koje javno komunalno preduzeće mora da dostigne na putu ka dugoročnoj finansijskoj konsolidaciji.

Osnovni cilj korporativnog upravljanja jeste da štiti i unapređuje dugoročne vrednosti javnog komunalnog preduzeća u ime vlasnika, bez obzira na to da li je u pitanju lokalna samouprava, država ili privatni vlasnik. Za javno komunalno preduzeće, to, pre svega, znači kontrolu troškova, povećanje prodaje i prihoda, da bi se pružila usluga najvišeg kvaliteta, po najnižoj mogućoj ceni.

U novembru 2011. godine, stupanjem na snagu Zakona o komunalnim delatnostima[7], uspostavljeni su novi principi za formiranje cena komunalnih usluga. Prema ovom zakonu, cena komunalne usluge treba da pokrije troškove poslovanja (poslovne rashode iskazane u poslovnim knjigama i finansijskim izveštajima), rashode za izgradnju i rekonstrukciju objekata komunalne infrastrukture i nabavku opreme, kao i dobit vršioca komunalne delatnosti. Sličnu, samo detaljniju i precizniju, odredbu o načinu formiranja cene vode za piće sadrži i Zakon o vodama, koji definiše referentnu cenu vode kao cenu koja treba da pokrije operativne troškove snabdevanja vodom za piće sistemom javnog vodovoda i operativne troškova sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sistemom javne kanalizacije, kao i troškove održavanja i amortizacije vodnih objekata za snabdevanje vodom za piće i sanitarno-higijenske potrebe. Uz navedena dva zakona, u decembru donet Zakon o javnim preduzećima ukinuo je odredbu o usklađivanju planirane politike cena (planirani stepen povećanja cena) sa „politikom projektovanog rasta cena i zarada za tu godinu". Naime, počev od januara 2013. godine više ne postoji ograničenje da se cene komunalnih usluga usklađuju samo do nivoa opšteg rasta cena, niti će postojati mogućnost sankcije (obustava transfernih sredstava) prema opštini koja je odstupila od toga. Međutim, u poglavlju Zakona koje reguliše odnos prema osnivaču (članovi 50–56), zadržana je indirektna kontrola poslovanja lokalnih javnih preduzeća koju vrši republička Vlada, i to na sledeći način: članom 50. propisana je obaveza da sva javna preduzeća sačinjavaju dugoročne, srednjoročne planove rada i razvoja, kao i godišnje programe poslovanja, na koje osnivači daju saglasnost. Podrazumeva se da odredba o administrativnim ograničenjima u Zakonu o javnim preduzećima ostaje za zarade u komunalnom sektoru, koje su i dalje u administrativnom režimu praćenja usklađivanja do nivoa projektovane inflacije.

Većina javnih komunalnih preduzeća u Srbiji, bez obzira na nova zakonska načela, još uvek rast cena komunalnih usluga usklađuje sa projektovanom stopom inflacije za tekuću godinu. Uz navedeno, još uvek se održavaju veoma visoke razlike u cenama komunalnih usluga za građane i privredu.

Najvažniji element u reformi funkcionisanja javnih komunalnih preduzeća je osnaživanje lokalne samouprave kao vlasnika preduzeća. Ovo podrazumeva i profesionalizaciju eksterne kontrole i nadzora nad funkcionisanjem komunalnih preduzeća preko upravljanja učinkom. Radi upravljanja komunalnim preduzećem i nadzora nad njegovim radom, neophodno je sastaviti sistem pokazatelja za praćenje, pre svega finansijskih, rezultata rada preduzeća. Pokazatelje treba analizirati i tumačiti u okviru strateških ciljeva komunalnog preduzeća.

Pokazatelji učinka u komunalnim preduzećima služe za:

interno i eksterno poređenje („benčmarking") – merenjem poboljšanja uspešnosti rada celokupnog javnog komunalnog preduzeća, a posebno finansijske efikasnosti, tako da preduzeće može da upoređuje sadašnje rezultate sa prošlim, kao i sa rezultatima drugih javnih komunalnih preduzeća koja se bave istom delatnošću;

stratešku funkciju – pokazatelji učinka pružaju informacije za merenje efikasnosti sprovođenja strateškog plana javnog komunalnog preduzeća i strateških aktivnosti za sprovođenje strateškog plana;

izveštavanje – pokazatelji učinka mogu da se koriste za izveštavanje nadležnih ministarstava i osnivača, kao i za interno periodično izveštavanje nadzornog odbora.

Na osnovu člana 17. stav 3. Zakona o javnim preduzećima, predsednik i članovi nadzornog odbora javnog preduzeća mogu se razrešiti ukoliko preduzeće ne ispuni godišnji program ili ne ostvari rezultate prema pokazateljima učinka. Nažalost, Zakon o javnim preduzećima nigde više u tekstu ne pominje upravljanje učinkom i merenje rezultata javnih preduzeća, što odredbu o mogućnosti razrešenja upravljačkog tima JKP zbog neispunjavanja rezultata ostavlja bez uporišta i naznaka o tome kako bi se mogla realizovati. Unapređenje korporativnog upravljanja javnim komunalnim preduzećima Vlada Republike Srbije bi nesumnjivo mogla da postigne ukoliko bi u najkraćem roku pripremila i usvojila metodologiju za formiranje cena ključnih komunalnih usluga. Utvrđivanje metodologije je obaveza Vlade samo kada je u pitanju pružanje usluge snabdevanja vodom (prema Zakonu o vodama), ali bi imalo smisla uspostaviti opšteprihvaćene metodološke kriterijume i za formiranje cene ostalih komunalnih usluga. Postojanje čvrstih, jasnih i preciznih metodoloških okvira za određivanje cene komunalnih usluga osnažilo bi pregovaračku funkciju javnih preduzeća u odnosu na osnivače, omogućilo im da usklade svoje cene sa troškovima i smanje neproduktivne troškove, čiji je nemali deo rezultat uticaja osnivača na poslovnu politiku preduzeća. Uz navedeno, čini se da bi nadležno sektorsko ministarstvo trebalo da donese podzakonske propise kojima bi se konkretizovale i vremenski oročile obaveze osnivača i javnih komunalnih preduzeća da sprovedu standarde formiranja cena u skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima (dovoljnost cene da pokrije poslovne rashode, zabrana diskriminacije različitih kategorija korisnika, prenošenje tereta subvencionisanja korisnika socijalne pomoći na budžet itd).

Doslednost u sprovođenju zakonskih načela finansijskog upravljanja javnim komunalnim preduzećima neminovno bi rezultirala smanjenjem budžetskih direktnih i indirektnih subvencija javnim preduzećima, povećanjem efikasnosti i produktivnosti i boljim upravljanjem. Na taj način bi se stvorile osnove i za poboljšanje kvaliteta usluga, povećanje investicionih ulaganja i uvođenje tehnoloških unapređenja. Time bi se prekinula začarana spirala ekonomske neefikasnosti, netransparentnosti, finansijske nediscipline i permanentne deterioracije kapitala u sektoru komunalne privrede. ■

7. „Službeni glasnik RS", br. 88/2011



Goran Batak
Samostalni savetnik u Ministarstvu finansija i privrede

REFORMA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

Program restrukturiranja JKP u Srbiji pripremljen je s ciljem da se preduzeća koja su u nadležnosti lokalnih samouprava postepeno transformišu u finansijski održiva, ekonomski korisna preduzeća, koja obezbeđuju visokokvalitetne usluge svojim potrošačima, po prihvatljivim cenama i pod prihvatljivim uslovima

Restrukturiranje javnih komunalnih preduzeća (JKP) jedna je od najznačajnijih reformskih promena koja vodi njihovom usmeravanju ka tržišnim principima funkcionisanja i, istovremeno, veliki izazov za sve one koji učestvuju u tom procesu. Sva JKP bi morala, što pre, da se usklade sa pravilima evropske konkurencije. To proizlazi iz obaveza determinisanih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Nepostojanje jasne strategije u dosadašnjem periodu transformacije ovog sektora iskomplikovalo je i usporilo proces njegovog osposobljavanja, kao i ekonomskog, organizacionog i kadrovskog jačanja u interesu zaposlenih, građana i privrede u celini.

Značaj komunalnog sektora za privredu u celini može se ocenjivati na nekoliko načina, i to pomoću sledećih parametara:

Broj JKP

Od 716 javnih preduzeća u Republici Srbiji (RS) koja se nalaze na spisku Narodne banke Srbije iz januara 2012. godine, u Agenciji za privredne registre kao aktivna privredna društva, registrovano je njih 704, od čega je u 27 osnivač RS, dok su za preostala (677) osnivači jedinice lokalne samouprave. Na osnovu navedenih podataka, a shodno klasifikaciji preduzeća po Zakonu o komunalnim delatnostima[1], od navedenih 677 javnih preduzeća, 450 su JKP čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave u RS, od čega su 30 specijalizovani vodovodi, 28 specijalizovane toplane, 122 mešovita komunalna preduzeća, 140 direkcije lokalnih samouprava za građevinsko zemljište, 25 specijalizovana JKP za pijačne usluge, 11 specijalizovana preduzeća čistoće, zelenila i groblja, 20 JKP za održavanje puteva, 10 JKP specijalizovana za objedinjenu naplatu i održavanje stambenih objekata, 30 preduzeća za snabdevanje gasom, 6 specijalizovani parking-servisi i druga JKP.

Broj zaposlenih

U komunalnoj delatnosti je zaposleno oko 64.700 ljudi, što čini 3,4% ukupnog broja zaposlenih u RS. JKP grada Beograda učestvuju sa približno jednom trećinom (29%) ukupnog broja zaposlenih. Prosečno komunalno preduzeće ima 402 zaposlena, iako neka komunalna preduzeća grada Beograda imaju i preko 2.000 zaposlenih.

Delokrug usluga JKP

Lokalne samouprave su nadležne za široki spektar javnih komunalnih usluga. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, uređivanje organizovanog i trajnog obavljanja i razvoj komunalnih delatnosti su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. One su obavezne da obezbede organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga.

Finansiranje JKP

Kada se detaljnije analizira poslovanje JKP, ustanovljava se da je vrednost ugovora koje JKP sklapaju sa svojim osnivačem za pružanje usluga koje se finansiraju iz budžeta (a ne iz cene komunalnih usluga), kao što su čišćenje ulica, raščišćavanje snega ili izvođenje građevinskih radova, često mnogo iznad tržišne cene za tu vrstu usluga, da bi se kompenzovali gubici JKP nastali vršenjem osnovne delatnosti. Kapitalne investicije se prvenstveno finansiraju iz budžeta, međunarodnih razvojnih programa, kao i iz budžeta lokalnih samouprava (preko Direkcije za građevinsko zemljište).

Što se tiče zakonske regulative, Zakonom o komunalnim delatnostima, u članu 2, određene su vrste komunalnih delatnosti, i to kako sledi:

1) snabdevanje vodom za piće
2) prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda
3) proizvodnja i distribucija toplotne energije
4) upravljanje komunalnim otpadom
5) gradski i prigradski prevoz putnika
6) upravljanje grobljima i pogrebne usluge
7) upravljanje javnim parkiralištima
8) obezbeđivanje javnog osvetljenja
9) upravljanje pijacama
10) održavanje ulica i puteva
11) održavanje čistoće na površinama javne namene
12) održavanje javnih zelenih površina
13) dimničarske usluge
14) delatnost zoohigijene.

Isti Zakon u članu 5. predviđa da komunalnu delatnost mogu obavljati javno preduzeće, privredno društvo, preduzetnik ili drugi privredni subjekt. Prema Zakonu o javnim preduzećima[2], javno preduzeće mogu osnovati RS, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Da bismo opredelili sve mere i aktivnosti neophodne za reformisanje javno-komunalnog sektora, potrebno je da prethodno definišemo najznačajnije probleme s kojima se suočavaju JKP, a to su:

1. nejasni svojinsko-pravni odnosi između JKP i osnivača
2. neefikasno obavljanje delatnosti
3. nedovoljna sredstva za finansiranje kapitalnih investicija
4. nedostatak kapitalnih investicija u prethodnom periodu
5. fragmentirane nadležnosti
6. neadekvatna osposobljenost JKP u domenu finansijskog upravljanja
7. siromaštvo.

Evidentan je nizak nivo efikasnosti poslovanja JKP, koji je posledica kombinacije više faktora, pre svih: nepostojanja indikatora poslovanja, prevelikog broja i neodgovarajuće strukture zaposlenih, nepostojanja jasno definisanog odnosa između preduzeća i osnivača u pogledu prava i obaveza i obima i kvaliteta usluga, nepostojanja višegodišnjeg planskog budžetiranja i adekvatnog finansijskog menadžmenta, tehničko-tehnološke zastarelosti, kao i neadekvatnog nivoa cena komunalnih usluga i niskog nivoa naplate.

JKP nemaju samostalnost u raspolaganju imovinom koju koriste, a zbog politike administrativnog limitiranja cena i subvencionisanja stanovništva preko cena usluga i niskog stepena naplate, uz istovremeni rast troškova i otpis potraživanja, često su finansijski oslabljena i nelikvidna.

Usled nagomilanih i nasleđenih okolnosti, prisutna je administrativna rascepkanost, kao i predimenzioniranost i preopterećenje pojedenih funkcija u okviru JKP, pa time i neracionalna organizacija i smanjena efikasnost u pružanju usluga.

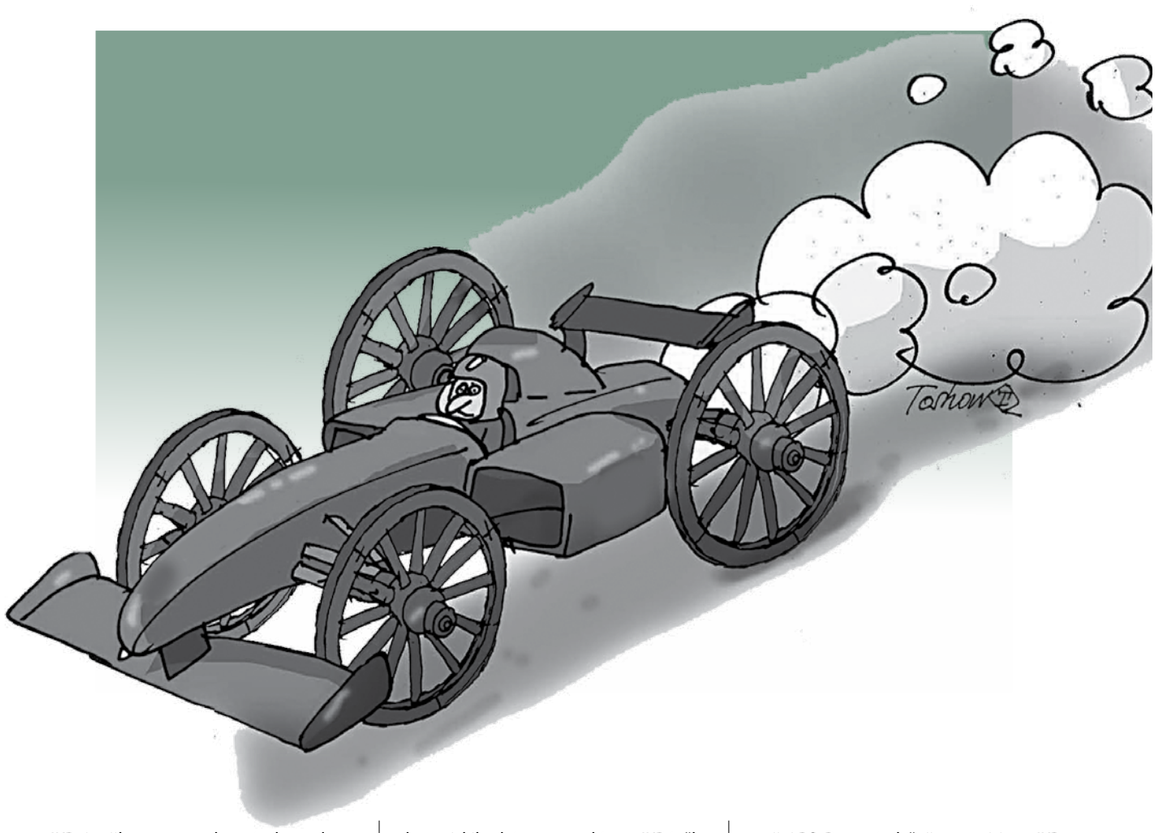
U većini JKP je, zbog nestabilnog ekonomskog položaja, već duže vreme prisutan konstantan rast potreba i hroničan nedostatak obrtnih i investicionih sredstava za obnavljanje zastarele opreme i proširenje komunalne infrastrukture.

Ovo nepovoljno utiče na nivo kvaliteta komunalnih usluga koje se pružaju, kao i na stanje komunalne opreme i infrastrukture, a JKP dovodi u stanje visoke budžetske zavisnosti. Ovakva situacija posebno je izražena u manjim opštinama i preduzećima koje obavljaju više komunalnih delatnosti, odnosno tamo gde je izražen visok stepen fragmentacije delatnosti.

Sve pomenuto utiče na konkurentnost >>>

1. „Službeni glasnik RS", broj 88/11.

2. „Službeni glasnik RS", br. 119/12.



JKP i njihovu sposobnost da zadovolje osnovne životne potrebe stanovništva na teritoriji koju pokrivaju svojim uslugama.

Dodamo li svemu ovome i evidentan višak zaposlenih, imaćemo dodatno opterećenje na ionako veliku budžetsku zavisnost sistema JKP. S tim u vezi, veoma malo pažnje se poklanja usklađivanju kvalifikacione i starosne strukture zaposlenih sa zahtevima JKP. Formalna obuka je nedovoljna i većina JKP je znatno opterećena viškom zaposlenih u odnosu na zemlje sličnog nivoa razvoja. Isto tako, zbog niskih plata ovog sektora, JKP teško zadržavaju kvalifikovano osoblje.

S tim u vezi, osnovni cilj restrukturiranja i privatizacije lokalnih JKP je uvođenje konkurencije, u cilju unapređenja njihovog funkcionisanja i poboljšanja kvaliteta proizvoda i usluga.

U periodu pre usvajanja Zakona o javnoj svojini[3] jedinice lokalne samouprave bile su osnivači JKP i vršile upravljačka prava nad njima. Međutim, osnivači JKP – gradovi i lokalne samouprave, nisu bili vlasnici imovine koju su koristila JKP, već je ta imovina bila u svojini RS. Prema tadašnjim propisima, JKP su imala pravo korišćenja te imovine.

Evidencija imovine koju koriste JKP je obično nezadovoljavajuća. Ponekad se osnovna sredstva koja koriste JKP vode u bilansima osnivača (jedinice lokalne samouprave), ponekad u bilansima Direkcija za građevinsko zemljište (Direkcije za izgradnju), a ponekad u samim JKP. Retko se događa da su popisne liste kompletne, a gotovo uvek se vode po knjigovodstvenoj vrednosti sredstava, što nije odraz njihove stvarne vrednosti, i dovodi do obračunavanja potcenjene vrednosti amortizacije.

3. „Službeni glasnik RS", br. 72/11.

Usvojenim Zakonom o javnoj svojini izvršen je prenos svojine koju koriste JKP sa Republike na jedinice lokalne samouprave. Činjenica da je RS bila vlasnik svih sredstava koja koriste JKP, stvarala je probleme prilikom uzimanja investicionih kredita i prilikom obezbeđivanja učešća privatnog kapitala u ovom sektoru, zato što ni kreditori ni investitori nisu mogli da koriste nepokretnu imovinu kao sredstvo obezbeđenja izvršenja ugovornih obaveza. Ovakva situacija znatno je otežavala poziciju jedinica lokalnih samouprava i JKP u postupku izbora strateškog partnera za investicione projekte u komunalnoj oblasti.

Da bismo navedene probleme s kojima se suočavaju JKP doveli u prihvatljiv okvir za rešavanje, potrebno je pravashodno:

1. Poboljšati operativni učinak JKP

RS treba da podrži programe posredstvom tehničke pomoći, a finansijska pomoć treba da bude usmeravana tako da dovede do poboljšanja finansijskog i operativnog učinka JKP. RS i lokalne samouprave treba da podstiču JKP da uvedu višegodišnje poslovno planiranje, da procene vrednost imovine i povećaju budžete za investiciono održavanje, gde je to neophodno, da smanje tekuće troškove; da JKP sprovedu racionalizaciju zaposlenih i poboljšaju njihovu kvalifikacionu strukturu; da unaprede sistem evidencije potrošača i poboljšaju naplatu, kao i da smanje tehničke i tržišne gubitke.

2. Zakonski utvrditi tarife i standarde poslovanja

Za velika JKP koja ostvaruju prihod, a koja zavise od naplate za pružene usluge, tarife su suviše niske za poboljšanje postojećih ili uvođenje novih usluga. Potrebno je promeniti praksu po kojoj se tarife jedino povećavaju sa promenom inflacije. Utvrđivanje tarifa u komunalnom sektoru (voda i otpad) treba da se uspostavi relevantnim zakonom, s ciljem da se postigne povraćaj uloženih investicija u celini, uključujući i mali deo za investiciona ulaganja. Dakle, zakonom treba da se uredi koji su to elementi koji ulaze u cenu, uz uvažavanje Fiskalne strategije (Memorandum o budžetu), kao i inflacije. Istovremeno, sva JKP treba podsticati da poboljšaju efikasnost poslovanja uvođenjem pokazatelja i merila za praćenje učinka. Kad se ustanovi zakonski okvir za praćenje poslovanja, lokalne samouprave će imati regulatornu ulogu, kako za pitanja strukture i povećanja cena tako i za praćenje učinka poslovanja JKP.

3. Definisati odnose između lokalnih samouprava i JKP

JKP prevashodno treba da posluju kao privredna društva, uz eliminisanje ostalih uticaja na vođenje njihove poslovne politike. Odnosi između osnivača i njihovih JKP, kao i privatnih operatera koji pružaju komunalne usluge, treba da budu uređeni ugovorima o pružanju usluga, koji jasno određuju ciljeve koje JKP treba da ostvare, a koji su ustanovljeni godišnjim planovima poslovanja, i prate se kroz kvartalne izveštaje tih preduzeća. Da bi se ovo ostvarilo, Republika Srbija i lokalne samouprave treba da ustanove ciljeve koje treba dostići u postepenom poboljšanju efikasnosti poslovanja, kao i da uspostave sistem pokazatelja i merila za praćenje efikasnosti, uz praćenje realizacije ciljeva na jasan i transparentan način.

4. Unaprediti i povećati kapitalne investicije

Potrebno je ustanoviti odgovornost JKP za definisanje i sprovođenje dugoročnih i godišnjih investicionih planova poslovanja. JKP bi trebalo da raspolažu sredstvima za finansiranje dela kapitalnih programa iz sopstvenih prihoda, kao i iz komercijalnih kredita. Donacije za kapitalne investicije treba da budu praćene kofinansiranjem JKP. RS treba da preduzme mere kako bi se poboljšala dostupnost kreditnih sredstava za finansiranje komunalne infrastrukture, i to davanjem garancija za kredite međunarodnih finansijskih institucija i komercijalnih banaka. Sredstva za finansiranje kapitalnih investicija sa republičkog nivoa bi trebalo da budu usmeravana u ona JKP koja već jednim delom učestvuju u finansiranju kapitalnih investicija i u ona kod kojih postoji opravdana potreba iskazana u planovima poslovanja.

5. Omogućiti učešće privatnog kapitala

Privatni sektor može biti važan izvor finansiranja kapitalnih investicija i prenosa tehničkog i operativnog „*know-how*" (tehnološkog znanja i iskustva). Privatni sektor može da se uključi u sektor komunalnih usluga u oblasti upravljanja delatnostima JKP i realizacije kapitalnih ulaganja. Pravni okvir za javno-privatna partnerstva (JPP) treba da bude stimulativan, odnosno da podstiče investiranje privatnog sektora u komunalnu infrastrukturu. U tom smislu, RS preko svojih institucija treba da definiše zakonski okvir za utvrđivanje cena komunalnih usluga. Kada se projekti JPP u komunalnoj oblasti sprovode na nivou lokalne samouprave, potrebno ih je podržati tako što će im se obezbediti odgovarajuća tehnička pomoć.

U tom smislu donet je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama[4], kojim su opredeljeni sledeći ciljevi:

1) podsticanje primene JPP-a u cilju izgradnje javne infrastrukture i >>>

4. „Službeni glasnik RS", br. 88/11.

pružanja usluga u javnom interesu;
2) obezbeđivanje kvalitetnih usluga od javnog značaja;
3) veća vrednost za uloženi (utrošeni) novac u optimizaciju efikasnosti, delotvornosti i ekonomičnosti u pogledu ukupnih troškova vezanih za vlasništvo nad javnom infrastrukturom i u pružanju usluga od javnog značaja;
4) formiranje efikasnog mehanizma koji bi dozvolio svim nivoima vlasti da realizuju projekte pomoću javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije ili bez njih na osnovu jasnih pravila;
5) privlačenje domaćih i stranih investitora i banaka za finansiranje/sufinansiranje i vođenje projekata od opšteg interesa (učešće privatnog sektora);
6) obezbeđivanje pravnog okvira za transparentan i pravičan tenderski postupak sa jednakim tretmanom svih ponuđača u postupku traženja privatnog partnera za takve projekte;
7) usklađivanje sa propisima EU, posebno u oblasti javnih nabavki;
8) usklađenost sa međunarodnim standardima i najboljom međunarodnom praksom, do mere koja nije u suprotnosti sa pravom Evropske unije.

Javno privatno partnerstvo (JPP), u smislu ovog zakona, jeste dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera da bi se obezbedili finansiranje, izgradnja, rekonstrukcija, upravljanje ili održavanje infrastrukturnih i drugih objekata i pružale usluge.

Koncesija, u smislu ovog zakona, jeste JPP u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, ili obavljanje delatnosti od opšteg interesa, koje nadležno javno telo ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade.

6. Izvršiti reformu svojinske i upravljačke strukture JKP

Shodno Zakonu o javnoj svojini, svojina nad sredstvima koja koriste JKP preneta je na lokalne samouprave, čime one treba da definišu kriterijume za uređivanje imovinskih odnosa sa JKP u svakom pojedinačnom slučaju. Potrebno je definisati koja JKP treba da se transformišu u privredna društva, čije bi poslovanje bilo uređeno Zakonom o privrednim društvima. Uspostavljanje jasnih svojinskih odnosa između osnivača i JKP omogućilo bi lakše sprovođenje procesa regionalizacije usluga i pojednostavilo učešće privatnog sektora u obavljanju komunalnih delatnosti. Trebalo bi podsticati regionalizaciju u izvesnim sektorima, kao što su snabdevanje vodom i upravljanje otpadom, da bi se postigli efikasnija proizvodnja uz smanjenje troškova (ekonomija obima) i racionalnije planiranje.

Pored usvojenih zakonskih propisa koji uređuju pitanja poslovanja, svojine, restrukturiranja i privatizacije JKP (Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o javnoj svojini, Zakon o javnim preduzećima, Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i drugi zakonski propisi), tu su i aktivnosti vezane za usvajanje programa (strategije) restrukturiranja JKP u Republici Srbiji.

Program se bavi ključnim problemima u poslovanju JKP, od imovinskih odnosa pa do same organizacije i poslovanja ovih preduzeća, bez obzira na delatnost u kojoj posluju. U periodu od 15. jula do 15. oktobra 2011. godine, sprovedena je javna rasprava o predlogu programa, i vodila se na okruglim stolovima u gradovima širom Srbije.

Nadalje, očekuje se da se na Vladi usvoji program (II kvartal 2013. godine), nakon čega će se pristupiti izradi mera i aktivnosti programa. Predviđa se de će programom, koji treba da dovede do efikasnog i efektivnog rada ovih preduzeća, biti opredeljeni različiti modeli, kao što su, na primer, koncept JPP (tj. koncept koji podrazumeva interakciju privatnog i javnog sektora), koncesije i slično, u skladu sa pozitivnim iskustvima iz evropske prakse.

Cilj programa je da se opredele reformski koraci kojima će se unaprediti pružanje komunalnih usluga, uz smanjenje troškova. Zato što JKP obavljaju delatnosti od opšteg interesa, transformacija JKP se ne može vršiti na isti način kao privatizacija društvenih preduzeća. U tom kontekstu, ciljevi reforme JKP ne mogu se izjednačiti sa privatizacijom, odnosno transformacijom javne svojine u JKP u privatnu svojinu. Zbog toga se razmatraju pravci reforme JKP u cilju njihove organizacione transformacije, kao i razvijanje alternativa za ulazak privatnog kapitala u ovaj sektor.

Program restrukturiranja JKP u Srbiji pripremljen je s ciljem da se JKP, koja su u nadležnosti lokalnih samouprava, postepeno transformišu u finansijski održiva, ekonomski korisna preduzeća, koja obezbeđuju visokokvalitetne usluge svojim potrošačima, po prihvatljivim cenama i pod prihvatljivim uslovima. Efikasno pružanje komunalnih usluga važno je za privredu, kao i za dobrobit svih građana Republike Srbije.

Program utvrđuje glavne prepreke za postizanje navedenih ciljeva i preporučuje reformske opcije. Efikasno sprovođenje programa u velikoj meri će zavisiti od saradnje i koordinacije aktivnosti na republičkom i lokalnom nivou vlasti. Mere preporučene u programu su u međuzavisnosti, i ne treba ih primenjivati selektivno. Međutim, ograničeni resursi, kako finansijski tako i ljudski, mogu usloviti sprovođenje po fazama.

Ovaj program realizovaće se donošenjem mera i aktivnosti po komunalnim delatnostima (akcioni plan), kojima će se precizno utvrditi pod kojim uslovima i u kom procentu privatni kapital može da učestvuje u JKP. Navedena rešenja će se bliže urediti adekvatnom zakonskom regulativom.

U pripremi mera i aktivnosti učestvovaće i predstavnici Privredne komore Srbije, reprezentativnih sindikata u komunalnim delatnostima RS, grupacije udruženja komunalnih delatnosti i ostale institucije.

Najvažniji ciljevi koji će se ostvariti programom jesu:

- unapređenje nivoa pružanja usluga JKP uz smanjenje troškova;
- stimulisanje finansiranja kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu kako bi se poboljšao kvalitet usluga;
- stvaranje garancija za očuvanje kvaliteta usluga i u periodima kada država nije obezbedila dovoljna sredstva za investicije;
- priprema sektora komunalnih usluga za integraciju u Evropsku uniju;
- podsticanje učešća privatnog kapitala, tamo gde on može da unapredi usluge i smanji troškove;
- privlačenje privatnog kapitala u javni sektor kako bi se kompenzovao nedostatak javnih resursa.

Rezultati programa trebalo bi da budu:

- novi regulatorni i pravni okvir, te odgovarajuće podsticajne mere da bi se ciljevi postigli;
- integrisane mere i aktivnosti programa (akcioni plan) na nacionalnom i lokalnom nivou, da bi se ciljevi postigli;
- realizacija ciljeva na jasan i transparentan način i odgovornost u slučaju nerealizacije.

Uspešno sprovođenje programa rezultiraće time da komunalne usluge pružaju i javna preduzeća i društva kapitala koja su efikasna, efektivna i kvalitetno zadovoljavaju potrebe potrošača. To znači da će i javna preduzeća i društva kapitala pružati komunalne usluge na osnovu propisanog zakonskog okvira za utvrđivanje tarifa i jasnih pravnih procedura. Isto tako, JKP i drugi operateri će potpisati ugovor o pružanju komunalnih usluga sa lokalnim samoupravama, u kome će jasno biti navedeni ciljevi i podsticaji za postizanje tih ciljeva, s tim da ciljevi treba da budu realni, u skladu sa analizom kriterijuma za postizanje odgovarajućeg učinka JKP. Javnim komunalnim preduzećima će upravljati profesionalni menadžeri, a stepen zadovoljstva potrošača kvalitetom usluga će se pratiti i predstavljaće jedan od kriterijuma za merenje efikasnosti preduzeća (kao deo godišnjeg plana poslovanja).

Na kraju, potrebno je da se dostigne takav nivo cena usluga koji će moći da pokriva stvarne troškove JKP, uključujući održavanje, kao i deo investicionih troškova, a da pri tome uvažava socijalnu komponentu. ■



Lazar Krnjeta
Ekspert za komunalnu problematiku
Poslovno udruženje komunalnih preduzeća
KOMDEL

REFORMA U OBLASTI CENA KOMUNALNIH USLUGA

U Stalnoj konferenciji gradova i opština, u želji da se što pre pronađu mehanizmi koji ubrzavaju promene, pokrenuta je izrada predloga jedinstvene metodologije za izračunavanje cena komunalnih usluga

U toku 2012. godine, u okviru projekta koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), Stalna konferencija gradova i opština je angažovala ekspertski tim koji je izradio početni predlog metodologije za izračunavanje cene komunalnih usluga, koji su na sednicama organa SKGO podržali predstavnici lokalnih samouprava i komunalnih preduzeća. U toku je njegova praktična provera na reprezentativnom uzorku u nekoliko gradova i opština.

Celokupan sistem komunalnih delatnosti u Srbiji funkcioniše na dugoročno neodrživim postavkama. Sa jedne strane, od preduzeća u ovoj oblasti očekuje se da posluju pozitivno (bez gubitaka, što znači i sa makar minimalnom akumulacijom) kako ne bi svojim funkcionisanjem opterećivala ionako preopterećene budžete lokalnih samouprava, dok se, sa druge strane, ista preduzeća posmatraju kao jedan od stubova zaštite (niskog) standarda stanovništva, što automatski podrazumeva neekonomska načela u formiranju cena njihovih usluga. Ovakav dvojni položaj preduzeća u oblasti komunalnih delatnosti uslovljava:

- nedovoljan nivo i kvalitet komunalnih usluga, kojim se ne samo ugrožavaju kratkoročni interesi korisnika usluga, već se proizvodi i dugoročna šteta degradacijom životne sredine i neracionalnim korišćenjem prirodnih resursa, kao i udaljavanjem od standarda i regulativa EU;
- socijalizaciju gubitaka komunalnih preduzeća preko povećane javne potrošnje, koju, u krajnjoj instanci, ipak plaćaju građani i privreda konkretne lokalne samouprave preko izdvajanja za lokalni budžet ili, što je češći slučaj, prelivanjem razvojnog dela budžeta u tekuću potrošnju;
- nemogućnost ostvarivanja razvojnih programa u ovim preduzećima, tako da se iz tekućih prihoda podmiruju samo tekuće obaveze i održavanje, dok je razvoj sistema prenet na viši nivo odgovornosti – na skupštine lokalnih samouprava i republički nivo vlasti.

Međutim, kada se pogleda regulatorna osnova funkcionisanja komunalnih preduzeća, lako se uočava znatno odstupanje nominalnih regula od prakse koja je uspostavljena. Usvojeni Zakon o komunalnim delatnostima, bar u sektoru cena komunalnih usluga, veoma ambiciozno i transparentno postavlja pravila ponašanja, načela i mehanizme, ali ni posle stupanja na snagu ovog sistemskog zakona, u praksi nije došlo do nekih vidnijih pomaka i suštinskih promena.

Ono što je važno za konačni ishod ove inicijative jeste da za donošenje Metodologije cena komunalnih usluga neće biti neophodna značajnija promena zakonodavnog okvira. Naime, ovaj predlog Metodologije cena komunalnih usluga u potpunosti se oslanja na postojeća zakonska rešenja i polazi upravo od njih, tako da je moguće da Vlada, ukoliko prihvati ovu inicijativu SKGO, metodologiju cena može utvrditi i u formi podzakonskog akta.

Sadašnjom politikom cena niko nije zadovoljan!

Kada se u javnosti govori o cenama komunalnih usluga često se stiče utisak da je diskrepanca između sadašnjeg stanja i ekonomski realnog nivoa cena izuzetno velika i u skorijem periodu nedostižna za standard stanovništva Srbije. Upravo sa takvim opravdanjem se često izbegava da se uđe u rešavanje problema, jer su svi pokušaji unapred osuđeni na propast. Uz to, svi akteri u lancu komunalnih usluga su na neki način nezadovoljni:

- Domaćinstva (stanovništvo) reaguju uglavnom u situacijama kada dođe do manjeg ili većeg zastoja u pružanju neke komunalne usluge, a bilo kakav rast cena komunalnih usluga, čak i kada neznatno opterećuje njihov porodični budžet, dočekuju sa nezadovoljstvom i „gunđanjem". Istovremeno, veoma su retke organizovane inicijative i zahtevi građana za poboljšanje komunalnog standarda.
- Pravna lica kao korisnici usluga nezadovoljna su pre svega zbog toga što se na njih primenjuju osetno više tarife nego na domaćinstva, a ovaj oblik prikrivenog „oporezivanja" privrede često je praćen potpuno nejasnim i nerazumljivim jedinicama mere i osnovicama za obračun komunalne usluge.
- Komunalna preduzeća koja pružaju usluge takođe imaju puno razloga za nezadovoljstvo. Sa jedne strane, imaju sve ozbiljnijih problema u finansiranju tekućeg poslovanja, gde su, pored niskih cena, sve izraženiji problemi niskog stepena naplate, dok su, sa druge strane, izloženi neprekidnom pritisku, pa i osudama javnosti. Uz to, prisutni su razni neformalni pritisci i nerazumevanje od strane lokalne samouprave, ali i od vlasti na republičkom nivou.
- Nezadovoljstvo lokalne samouprave radom komunalnih preduzeća najčešće se obrazlaže „preteranim" subvencijama iz budžeta, ali karakteristično je i nezadovoljstvo u pogledu problema za koja lokalne samouprave nije trebalo da postavljaju pitanja, već da daju odgovore. Tako su opštine „ljute" na komunalno preduzeće zbog viška administracije koji su same izazvale ili su nezadovoljne zbog gubitaka komunalnih preduzeća koje su svojim odlukama lako mogle da spreče.
- Republika smatra da su lokalne vlasti sklone narušavanju markostabilnosti u državi, da nedovoljno kontrolišu javna preduzeća iz svoje nadležnosti, da nedomaćinski raspolažu sredstvima i tako, direktno ili indirektno, vrše pritisak na republički budžet.

Postojeći odnosi, pored opšteg nezadovoljstva, dovode i do toga da ceo komunalni sektor već godinama unazad ide „nizbrdo". Jasno je da ovu praksu treba menjati, i to pre svega zbog zaštite opšteg interesa sadržanog u komunalnim delatnostima, ali i zbog zaštite interesa budućih generacija, koje sa ovakvom politikom „guranja problema pod tepih" višestruko ugrožavamo i zadužujemo.

Analize koje su sprovedene, međutim, govore da su te razlike između sadašnjeg i poželjnog budućeg stanja daleko manje i realno dostižne u srednjem roku. U pojedinim delatnostima se godinama čak ostvaruju dobici u poslovanju (kao, na primer, u upravljanju komunalnim otpadom), dok su u drugim delatnostima gubici toliki da se relativno lako mogu eliminisati.

Lako se može zaključiti da promena ukupnih odnosa, koja će konstantni pad okrenuti na postepeni oporavak i rast, mora da otpočne tamo gde se ceo sistem i zaglavio: upravo od sektora cena komunalnih usluga.

Specifičnosti pojedinih komunalnih delatnosti

Zakon o komunalnim delatnostima prepoznao je ukupno 14 međusobno veoma raznorodnih komunalnih delatnosti, koje se, prema poziciji na tržištu i načinu ostvarivanja prihoda, mogu podeliti u tri grupe:

- U prvu grupu spadaju tzv. bazične komunalne usluge, koje imaju identifikovanog kupca i jediničnu cenu na osnovu koje mu se usluge fakturišu: >>>

(1) voda, (2) kanalizacija, (3) grejanje, (4) sakupljanje i odvoženje smeća.
- Drugu grupu čine komunalne usluge koje takođe imaju individualnog korisnika (identifikovanog kupca), ali i niz specifičnosti: (5) gradski i prigradski saobraćaj, (6) parking, (7) pogrebne usluge, (8) pijačne usluge, (9) dimničarske usluge...
- U treću grupu bi spadale komunalne delatnosti koje nemaju identifikovanog individualnog korisnika – kupca: (10) čišćenje ulica, (11) javna rasveta, (12) održavanje puteva, (13) održavanje javnog zelenila, (14) zoohigijena.

Samim Zakonom, u članu 2, definisano je da su komunalne delatnosti iz prve navedene grupe „od opšteg ekonomskog interesa u smislu propisa o zaštiti potrošača". Komunalne delatnosti iz prve grupe obavljaju se sukcesivno na celoj teritoriji opštine/grada i za sve obuhvaćeno stanovništvo, a kao takve imaju daleko veći značaj za svakodnevni život i komunalni standard građana. Upravo zbog toga efikasnim rešavanjem problema u ovoj grupi komunalnih delatnosti mogla bi se *de facto* rešiti glavnina svih problema.

Usluge iz druge grupe takođe imaju identifikovanog korisnika, ali vrše se i naplaćuju prema ukazanoj potrebi (parking, javni prevoz, pogrebne usluge, pijačne i dimničarske usluge), tako da njihove jedinične cene i uopšte njihovo tarifiranje imaju potpuno drugačiju prirodu i karakter. Takođe, cene usluga u ovoj grupi komunalnih delatnosti su po pravilu daleko bliže realnim ekonomskim cenama nego u prvoj analiziranoj grupi. To znači i da bi udar na standard stanovništva izazvan korekcijom ovih cena bio daleko manji.

Treća grupa komunalnih usluga nema identifikovanog individualnog korisnika, već ih od pružalaca (komunalnih preduzeća) u javnom interesu ispred svih građana naručuje i finansira lokalna samouprava. Zbog toga je čest slučaj da se jedinične cene ovih usluga ni ne iskazuju (niti odobravaju), a finansiranje se vrši na bazi izvršenih radova, overenih situacija ili na neki drugi sličan način.

Sa aspekta jediničnih cena, njihove kontrole i troškova života, delatnosti iz prve grupe su svakako i po značaju i po učešću u celom komunalnom sektoru dominantne, pa kao takve zahtevaju detaljniju razradu i u delu koji se tiče tarifiranja, stimulativnih ili destimulativnih elemenata cene u funkciji zaštite resursa i životne sredine, kao i elemenata vezanih za merljivost izvršene usluge.

Obavezujuća jedinstvena metodologija u funkciji primene Zakona

Motiv za to da se predloži usvajanje Metodologije za utvrđivanje cena komunalnih usluga jeste stvaranje realne osnove na kojoj se može graditi dugoročno održivo funkcionisanje ovih sistema, a koje će omogućiti njihovo poslovanje na savremenim ekonomskim načelima upravljanja u javnom sektoru privrede. Takođe, bez realnog sistema formiranja ekonomskih cena komunalnih delatnosti teško se može očekivati njihovo reformisanje, bilo uz izmene postojeće vlasničke strukture ili bez njih. Ulaganja na bazi javno-privatnog partnerstva, izdavanja municipalnih obveznica i drugi slični pokušaji privlačenja finansija u ovaj sektor, bez ovakvih promena će ostajati samo neuspešni pokušaji.

Polazište za ovu Metodologiju je Zakon o komunalnim delatnostima, koji je, između ostalog, regulisao i način finansiranja vršioca komunalnih delatnosti:

1. Zakon je definisao i identifikovao ukupno 14 različitih komunalnih delatnosti.
2. Propisani su izvori sredstava iz kojih se finansiraju komunalne delatnosti.
3. Propisana su načela za utvrđivanje cena komunalnih usluga.
4. Regulisana su i druga pitanja vezana za obavljanje komunalnih delatnosti koja imaju uticaja na praćenje poslovanja komunalnih preduzeća i politiku cena komunalnih usluga.

Postojeća regulativa u osnovi sadrži sve elemente potrebne za unapređenje stanja u komunalnom sektoru i reformu u načinu finansiranja i politici cena komunalnih usluga, tako da tu nije potrebno donositi nikakav novi zakon. Ono što je potrebno jesu MEHANIZMI za primenu postojećeg Zakona.

Jedan od najvažnijih mehanizama kojim će se obezbediti puna primena Zakona, upravo je jedinstvena obavezujuća metodologija za izračunavanje cena komunalnih usluga.

Cilj i svrha Metodologije

Kao što je već naglašeno, donošenjem Zakona o komunalnim delatnostima nedvosmisleno su stvoreni institucionalni okvir i prostor za promenu u načinu finansiranja komunalnih delatnosti.

Taj okvir se najjednostavnije može opisati kao politika čistih računa koja omogućava način finansiranja kojim se na dugoročno održiv način štiti javni interes sadržan u komunalnim uslugama, ali se istovremeno postiže i niz drugih koristi rasterećenjem opštinskih budžeta od nepotrebnih intervencija i subvencija u komunalnom sektoru (smanjenje javne potrošnje), naglašavanjem odgovornosti svih uključenih strana (od donosilaca odluka do pojedinih korisnika usluga) prema racionalnom korišćenju resursa i sprečavanju degradacije životne sredine, kao i sprečavanjem raznih oblika prikrivenog prelivanja novca namenjenog za obavljanje komunalnih delatnosti.

Međutim, kao što je rečeno, i pored toga što je regulativa doneta i dalje nedostaju mehanizmi koji će omogućiti nužni prelazak na ekonomske cene komunalnih usluga i primenu Zakona.

Mora se konstatovati da su lokalne samouprave, uprkos mogućnostima koje im je dao Zakon o komunalnim delatnostima, sve do donošenja novog Zakona o javnim preduzećima od 17. decembra 2012. godine, bile ograničene u formiranju cena svojih usluga takozvanim „makroekonomskim okvirom" na nivou Republike, koji je porast cena u ovim delatnostima dopuštao samo do nivoa projektovane inflacije. Novim zakonom o javnim preduzećima je konačno otklonjena očigledna nesaglasnost dva najvažnija sistemska propisa kojima se uređuju pitanja od značaja za funkcionisanje i finansiranje komunalnog sektora.

Cilj Metodologije je da obezbedi izbalansirane empirijski proverljive **mehanizme** na osnovu kojih će se na jedinstven način u svim našim gradovima i opštinama izračunavati cene komunalnih usluga.

Metodologija je instrument (alat) koji bi kao **obavezujući akt** konačno preokrenuo dosadašnju praksu i omogućio da lokalne samouprave odluke o cenama donose u skladu sa realnim mogućnostima građana, ali na bazi precizne računice.

Prikaz predloga Metodologije za izračunavanje cena komunalnih usluga

Da bi Metodologija mogla univerzalno da se primenjuje na sve lokalne sredine, među kojima su naši najveći gradovi, ali i najmanje opštine, kao i na sve komunal-

>>>



ne usluge, bilo je nužno da se postavi na pouzdanim podlogama, ali na razumljiv i, bar delimično, pojednostavljen način.

Sama Metodologija kao dokument je u više navrata u okviru aktivnosti SKGO prezentovana, proveravana i dobijala podršku predstavnika lokalnih samouprava, a trenutno je u toku provera njene praktične primenljivosti na uzorku od nekoliko komunalnih preduzeća.

Ona u potpunosti prati, u osnovi ispravnu, logiku samog Zakona o komunalnim delatnostima, pa je potpuno izvesno da za njenu primenu (propisivanje) neće biti neophodno menjati sam Zakon.

Tehnički, polazeći od već propisane obaveze da se prihodi i rashodi vode odvojeno po delatnostima, metodologija se bazira na zvaničnim bilansnim podacima sa sugerisanim ključevima za alociranje indirektnih troškova, sa razradom načela iz člana 25. postojećeg Zakona.

Centralno načelo – *Cena pokriva sve rashode!*

Iz pokazatelja sadržanih u presecima za svaku komunalnu delatnost pojedinačno, lako se mogu utvrditi sredstva koja nedostaju, iz kojih proističe i potreban procenat korekcije cena.

Taj presek se samo dopunjuje sa planiranim promenama u obimu posla (novi korisnici usluga), ali se i koriguje sa eventualno neraspoređenom dobiti iz ranijih godina ili možda nepokrivenim gubicima iz ranijih godina.

Takođe, prilikom definisanja potrebnog prihoda treba uključiti i namenska sredstva za investicije (akumulaciju), a pogotovo u slučaju kad lokalni budžeti ne mogu da prate nameravana kapitalna ulaganja u objekte komunalne infrastrukture.

Načelo pristupačnosti – *Koliko građani zaista mogu da plate?*

Visina izdataka za pojedine komunalne usluge koje građani realno mogu da podnesu, svakako je jedan od bitnih korektivnih elemenata koji treba da je što preciznije utvrdi i kvantifikuje.

Problem je što Zakon nije kvantifikovao granice pristupačnosti (makar u relativnim veličinama), pa umesto da čujemo „to je više od utvrđene granice pristupačnosti od 2%", i dalje čujemo „to je malo ili mnogo". Otud bi Metodologija morala da se pozabavi i kvantifikacijom pristupačnosti. Logično je da primena metodologije i prelazak na ekonomske cene ide postepeno (na primer, u roku od 3 do 5 godina), ali se traži i sagledavanje opterećenja porodičnih budžeta domaćinstava cenama komunalnih usluga u zemljama sa sličnim dostignutim nivoom razvoja kao osnovice za definisanje sličnog opterećenja i u Srbiji.

Same granice pristupačnosti obavezno treba kvantifikovati, ali treba, upravo zbog zaštite standarda korisnika usluga, imati u vidu da je ovo pre svega političko pitanje i da zahteva taj nivo rešavanja i prethodnu političku saglasnost.

Međutim, jednom kada se političkom saglasnošću na kraju utvrde granice pristupačnosti cena komunalnih usluga, onda tu politika prestaje. Tako, ako se primenom drugih načela dođe do toga da cene, na primer, vode treba da porastu za 30%, a nove cene ne opterećuju prosečan budžet preko utvrđene granice pristupačnosti (2, 3 ili 4%), onda lokalne samouprave jednostavno treba da se saglase sa tim poskupljenjem.

Tabela 1 **Granice pristupačnosti cena**

Opis	decembar 2006.	decembar 2009.	decembar 2012.	Maksimalna granica
Prosečna mesečna neto zarada u Republici	21.707	31.733	41.386	
Učešće troškova iznošenja smeća u prosečnoj zaradi	0,85%	0,67%	0,61%	**do 1,5%**
Učešće izdataka za vodu i kanalizaciju u prosečnoj zaradi	1,96%	1,80%	1,97%	**do 5,0%**
Učešće troškova grejanja u prosečnoj zaradi	10,76%	11,98%	12,91%	**do 12%**

Metodologija sadrži granice opterećenja budžeta porodičnog domaćinstva, i to pre svega za četiri osnovne komunalne usluge, a u tabeli 1. su date granice pristupačnosti u zavisnosti od kretanja prosečnih zarada:

Ujednačavanje tarifa za razne korisnike

Ovo načelo samo po sebi nalaže promenu dosadašnje prakse da za istu uslugu postoje različite tarife. Teoretski, ujednačavanje tarifa za razne korisnike je jednostavno, ali da bi se računica izvela precizno, treba uvesti čitav niz novih parametara koje treba pratiti, a pre svega podatke o strukturi obuhvaćenih korisnika i njihovoj potrošnji. Suština je u tome da ukupni prihodi posle pretarifiranja treba da ostanu isti, a to u praksi znači da se, iako cene nisu stvarno povećane, građanima ispostavljaju osetno veći računi, uz istovremeno smanjenje računa za privredu.

Naglo ujednačavanje tarifa nije poželjno zato što bi izazvalo osetno veće račune za domaćinstva i druge do sada povlašćene kategorije korisnika (škole, obdaništa, domovi zdravlja, bolnice…) uz istovremeno „smanjenje" računa za pravna lica.

Naravno da u tom slučaju ne treba očekivati reakciju privrede koja će smatrati da je to nešto potpuno normalno i nešto što je odavno trebalo uraditi, ali će reakcije građana sa pravom biti jake. Tim pre ukoliko je zatečeni raspon između tarifa bio velik.

Stepen opterećenja ili rasterećenja pojedinih korisnika zavisi pre svega od zatečenog raspona u tarifama, ali i od učešća prihoda od prodaje komunalnih usluga do sada „nepovlašćenim" pravnim licima. Zatečeni rasponi u tarifama kod nas u proseku iznose 1:2,5 dok prihodi od pravnih lica kojima se usluge naplaćuju po višim tarifama učestvuju u ukupnom prihodu sa oko 30%.

To znači da bi samo po osnovu ujednačavanja tarifa, pod datim pretpostavkama, do sada povlašćenim korisnicima komunalne usluge poskupele za 22%, dok bi istovremeno korisnicima koji su do sada komunalne usluge plaćali po višim tarifama računi bili prepolovljeni (smanjenje od 51%).

Šta Metodologija ne može da reši?

Problemi u komunalnom sektoru možda počinju, ali se i ne završavaju samo na cenama komunalnih usluga. To jeste centralno i veoma važno pitanje i nužan korak ka ozdravljenju ukupnog stanja u komunalnoj privredi. Ali čak i da se u kratkom roku pređe na pune ekonomske cene komunalnih usluga, dosta toga bi još trebalo uraditi.

Dakle, Metodologija će u dobroj meri pomoći da se jedan veoma važan segment poslovanja komunalne privrede stavi na zdrave osnove, ali tu odmah treba razdvojiti odluke koje imaju kratkoročan tekući karakter, kao što su odluke o cenama, od odluka dugoročnog karaktera, koje su vezane za razvojnu problematiku.

Tako se u javnosti kada se, na primer, cene vode povećavaju, često može čuti reakcija: „povećavaju cenu, a imaju gubitak vode u sistemu od 50%". Naravno da gubitke vode treba smanjiti, ali taj problem zahteva ozbiljne kapitalne investicije (fabrike vode, rezervoari, merači protoka, zamena dotrajalih delova mreže i sl.), koje imaju dugoročan karakter i potpuno drugi postupak rešavanja (treba uraditi analize, projekte, obezbediti novac i ugovoriti i izvesti radove). Čak i da cene u sebi imaju i komponentu akumulacije, problem gubitka vode se ne može rešiti odmah. To je razvojni problem koji opterećuje tekuće troškove čestim intervencijama na mreži i tako utiče na cene koje će biti veće sve dok se uzroci ne otklone.

Slična je situacija i u slučaju daljinskog grejanja. Ako opština ima neracionalan i energetski neefikasan sistem daljinskog grejanja, to će neminovno usloviti veće troškove, koje nema ko drugi da plati osim korisnika. Međutim, rešenje je u izgradnji novih kotlarnica, nove mreže, novih podstanica... A to može potrajati.

Veći troškovi i veće cene će biti i kada komunalno preduzeće koje se bavi upravljanjem otpadom ima stare kamione koji se često kvare i koji preterano troše gorivo i mazivo, pa čak i kada pojedinci ili organizovane grupe „kradu" gorivo. To Metodologija ne može, a i ne treba da rešava. To je posao rukovodstva, čiju sposobnost i rad periodično proveravaju i ocenjuju lokalne samouprave u svojstvu osnivača.

Princip je jasan. Cene treba da pokriju sve troškove, uključujući i troškove, u javnosti često spominjanog, viška zaposlenih. Da cene nisu lek za tu „bolest", lako je proveriti. Ako, na primer, smanjimo cene, da li će se broj zaposlenih u komunalnom preduzeću smanjiti? Ili obrnuto, da li će, kada povećamo cene, komunalno preduzeće zaposliti još nekog u administraciji?

Donosioci odluka o cenama su lokalne samouprave, koje u potpunosti kontrolišu i broj i strukturu zaposlenih u komunalnom preduzeću. Uz to, zaposlenost dodatno kontroliše i Republika. Ako cena zaista pokrije sve troškove, onda će u njoj biti sadržan i trošak viška zaposlenih, a to i jeste suština. Građani koji žive u opštini koja strogo vodi računa o broju zaposlenih u JKP, plaćaće manje račune za komunalne usluge, a tamo gde to nije tako, računi će biti veći. Višak zaposlenih utiče na cene, ali se cenama ne može rešiti. Ako zaista žele da smanje broj zaposlenih u administraciji, opštine imaju sve poluge u svojim rukama i o tome vrlo jednostavno mogu odlučiti. ■



Prof. dr Zlatko Stefanović
Redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta Union u Beogradu

OSNOVNI KAPITAL JAVNIH PREDUZEĆA

Zakon o javnim preduzećima je predvideo da javna preduzeća imaju osnovni kapital, čime ih je približio privrednim društvima, i to društvima kapitala, iako ona i dalje predstavljaju poseban oblik pravnih lica u našem pravnom sistemu

Zakonski okvir

Republika Srbija je krajem 2012. godine donela novi Zakon o javnim preduzećima[1], koji je stupio na snagu 25. decembra 2012. godine. Prema ovom zakonu, javna preduzeća imaju osnovni kapital koji moraju da iskažu i upišu u registar privrednih subjekata, koji vodi Agencija za privredne registre. I prema prethodnom Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa[2], javna preduzeća imala su osnovni kapital, ali odredbe o tome nisu bile realizovane. U registru Agencije za privredne registre postojala su javna preduzeća za koja uopšte nije bio upisan osnovni kapital. Za ona kod kojih je vrednost osnovnog kapitala bila upisana to nije imalo praktičnog značaja jer pravo na udeo koje se stiče po osnovu uloga u osnovni kapital skoro da i nije imalo sadržinu. Osnivačka prava su postojala, ali se nisu vezivala za ulog u osnovni kapital. Još ranije, za vreme dok je bio na snazi Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, ulaganjem osnivača u osnovni kapital javnog preduzeća uopšte se na javno preduzeće nije prenosilo pravo svojine na dobru koje je uloženo, već je osnivač zadržavao pravo svojine na uloženim dobrima, iako su se ona smatrala uloženim u javno preduzeće.

Prema novom Zakonu o javnim preduzećima, javno preduzeće mora imati osnovni kapital, a osnivači su dužni da usklade osnivačke akte javnih preduzeća u roku od dva meseca od dana stupanja Zakona na snagu. Promena osnivačkog akta i visina osnovnog kapitala registruje se u Agenciji za privredne registre. Zakon ne predviđa sankcije za propuštanje da se u propisanom roku izmeni osnivački akt javnog preduzeća, niti rok za registraciju promene osnivačkog akta. Znatan broj osnivača javnih preduzeća u Srbiji nije uskladio osnivačke akte svojih javnih preduzeća u propisanom roku. Jedan od razloga je i to što je osnovni kapital kod javnih preduzeća nova kategorija. Ona je predviđena i uređena po ugledu na privredna društva – iz privatnopravnog režima, koji nije uvek lako uklopiv u javnopravni režim, koji važi za javna preduzeća. Čak je i knjigovodstveno teško evidentirati osnovni kapital javnih preduzeća jer Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem[3] ne predviđa konto za osnovni kapital, kao što to predviđa Pravilnik o kontnom okviru za privredna društva, zadruge, druga pravna lica i preduzetnike.[4]

Predviđanjem da imaju osnovni kapital, Zakon je javna preduzeća približio privrednim društvima, i to društvima kapitala. Bez obzira na ovo približavanje, javna preduzeća ostaju poseban oblik pravnih lica (posebna pravna forma) u našem pravnom sistemu. Ona se ne mogu u potpunosti izjednačiti sa privrednim društvima, ali je propisivanjem toga da javno preduzeće ima osnovni kapital stvorena mogućnost da osnivač proda ili na drugi način prenese svoje pravo na udeo u javnom preduzeću na drugo lice. Ako bi se to desilo, javno preduzeće mora da promeni pravnu formu i transformiše se u privredno društvo jer osnivač javnog preduzeća može biti samo Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Moguće je da osnivači istog javnog preduzeća budu navedeni subjekti (npr., više opština ili pokrajina i opština, republika i opština), ali nije moguće da osnivač javnog preduzeća bude subjekat izvan ovog kruga, zbog čega niko drugi ne može ni da stekne udeo u javnom preduzeću sve dok ono ne promeni pravnu formu. Propisivanjem da javna preduzeća imaju osnovni kapital, što znači da osnivačima pripada pravo na udeo, pripremljene su pretpostavke za privatizaciju javnih preduzeća i promenu pravne forme iz javnog preduzeća u privredno društvo. Jednostavnim otuđenjem udela (ili dela udela) u javnom preduzeću vrši se njegova privatizacija, uz koju obavezno mora ići i promena pravne forme (transformacija) u privredno društvo.

Ulozi i udeli u osnovnom kapitalu javnog preduzeća

Zakon ne propisuje minimalnu vrednost osnovnog kapitala za javna preduzeća, kao što se to čini za društva kapitala, iako je javno preduzeće po svojim karakteristikama sličnije društvu kapitala nego društvu lica. Javno preduzeće odgovara za svoje obaveze sopstvenom imovinom, a osnivač ne odgovara za njegove obaveze. Izuzetak su javna preduzeća koja se isključivo ili pretežno finansiraju pomoću ustupljenih javnih prihoda ili iz budžeta, za čije obaveze odgovara osnivač.[5] U praksi, u postupku usklađivanja sa Zakonom o javnim preduzećima, neki osnivači su odredili vrednost osnovnog kapitala javnog preduzeća na vrednost od 100 dinara.

Osnovni kapital javnog preduzeća može biti podeljen na udele ili akcije. Ako je reč o udelima, jednom osnivaču pripada jedan udeo, bez obzira na vrednost, i u situaciji kada ima više osnivača. Ako je osnovni kapital podeljen na akcije, jednom osnivaču može pripadati i više akcija. Akcije koje bi emitovalo javno preduzeće ne mogu se emitovati u postupku u kome se objavljuje javna ponuda, niti se njegovim akcijama može trgovati na regulisanom tržištu hartija od vrednosti ili multilateralnoj trgovačkoj platformi u smislu Zakona o tržištu kapitala.[6] Akcije javnog preduzeća su u ograničenom prometu – samo između Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Ako bi se akcije javnog preduzeća prodale nekom drugom, ono bi moralo da promeni pravnu formu u akcionarsko društvo.

Zbog nedostatka iskustva sa osnovnim kapitalom, u javnim preduzećima i kod njihovih osnivača se postavilo pitanje šta treba ili mora da čini osnovni kapital javnog preduzeća. Glavne dileme svode se na pitanja:

1) Da li osnovni kapital javnog preduzeća mora da čini njegov ukupni kapital?
2) Na koji se način procenjuje vrednost nenovčanog uloga u osnovni kapital?
3) Šta sve može biti uloženo u osnovni kapital?

Osnovni kapital i ukupni kapital

Osnovni kapital nije isto što i ukupni kapital. Osnovni kapital je onaj kapital koji je određen kao osnovni u osnivačkom aktu, odnosno statutu i upisan u registar. On uvek iznosi onoliko koliko je određeno osnivačkim aktom (odnosno statutom) i upisano u registru, zbog čega se on naziva i *registrovani kapital*, pa faktičke promene vrednosti imovine javnog preduzeća ne utiču na promenu vrednosti osnovnog kapitala. On se uvek izražava u novcu, ali se određuje i da li se ulog u osnovni kapital sastoji u novcu ili nekim drugim imovinskim dobrima. Razlikovanje uloga je bitno samo prili- >>>

1. „Službeni glasnik RS", br. 119/2012.
2. „Službeni glasnik RS", br. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005 - ispr. i 123/2007 - dr. zakon.
3. „Službeni glasnik RS", br. 103/2011, 10/2012, 18/2012, 95/2012, 99/2012 i 22/2013.
4. „Službeni glasnik RS", br. 114/2006, 119/2008, 9/2009, 4/2010, 3/2011 i 101/2012.
5. Član 14. Zakona o stečaju („Službeni glasnik RS", br. 104/2009, 99/2011 - dr. zakon i 71/2012 - odluka US).
6. „Službeni glasnik RS", br. 31/2011.

kom unošenja dobara u osnovni kapital, dok se kasnije ne vodi računa o tome u čemu se sastojao ulog. Ulog mora da potiče od osnivača, zbog čega je i u postupku usklađivanja sa Zakonom traženo od osnivača da prilože dokaz o uplati, odnosno unošenju nekog drugog dobra u imovinu javnog preduzeća. Mnogi od osnivača, koji nisu mogli da prilože dokaze o svojim ulaganjima u osnovni kapital, jednostavno su naknadno uplaćivali neke iznose na račune javnog preduzeća, često upravo simboličnih 100 dinara, određujući vrednost osnovnog kapitala na taj iznos.

Kod javnih preduzeća kod kojih je vrednost osnovnog kapitala određena u simboličnoj vrednosti, po pravilu će se, prilikom izrade narednih finansijskih izveštaja, pokazati da ona u svojoj imovini imaju mnogo veću vrednost od one koja je određena kao vrednost osnovnog kapitala. Ovde nije reč o dobiti za određenu poslovnu godinu, već o vrednosti kapitala, odnosno neto imovine javnog preduzeća. Već posle usvajanja narednih finansijskih izveštaja može se povećati vrednost osnovnog kapitala javnog preduzeća na teret vrednosti imovine koja premašuje postojeću vrednost osnovnog kapitala. Nije nemoguće odrediti i da vrednost osnovnog kapitala iznosi onoliko koliko iznosi vrednost ukupnog kapitala javnog preduzeća, ali se to ne preporučuje. Jedna od najznačajnijih obaveza koje se vezuju za osnovni kapital jeste obaveza očuvanja imovine u vrednosti koja ne sme biti manja od vrednosti osnovnog kapitala. Ako bi neto vrednost imovine javnog preduzeća bila manja od vrednosti njegovog osnovnog kapitala javno preduzeće (i/ili osnivač) mora nešto preduzeti da bi uskladilo neto vrednost svog kapitala sa vrednošću osnovnog kapitala. Ako to ne bi učinilo u roku od šest meseci od utvrđivanja te činjenice, odnosno ako ne bi povećalo vrednost svoje neto imovine najmanje do vrednosti osnovnog kapitala, prema njemu bi trebalo pokrenuti postupak prinudne likvidacije[7], osim ako je reč o javnom preduzeću prema kome se ne može pokrenuti ni stečajni postupak. Javno preduzeće uvek može, relativno lako, izbeći otvaranje postupka prinudne likvidacije tako što će smanjiti osnovni kapital jer ne postoji propisana minimalna vrednost osnovnog kapitala. Ova mera neće biti moguća jedino ako je javno preduzeće prezaduženo, tako da je vrednost njegove neto imovine negativna (pasiva je veća od aktive) jer vrednost osnovnog kapitala ne može biti negativna.

Ukupni kapital i osnovni kapital, po pravilu, nisu iste vrednosti. U imovini javnog preduzeća nalaze se mnoga dobra koja imaju imovinsku vrednost. Ukupna vrednost čini aktivu, dok ukupna dugovanja, odnosno imovinskopravne obaveze čine pasivu. Tako kapital čine dobra i njihova vrednost izražena u novcu. Za razliku od ukupnog kapitala, osnovni kapital ne čine dobra, već samo novčana vrednost dobara koja su uložena u osnovni kapital. Zbog toga ne postoji zabrana raspolaganja dobrima u imovini javnog preduzeća, samo zbog činjenice da su uložena u osnovni kapital. Drugačije je ako je uloženo samo neko od svojinskih ovlašćenja, jer se time sprečava javno preduzeće da raspolaže dobrom koje je dobilo na korišćenje.

Procena vrednosti nenovčanog uloga

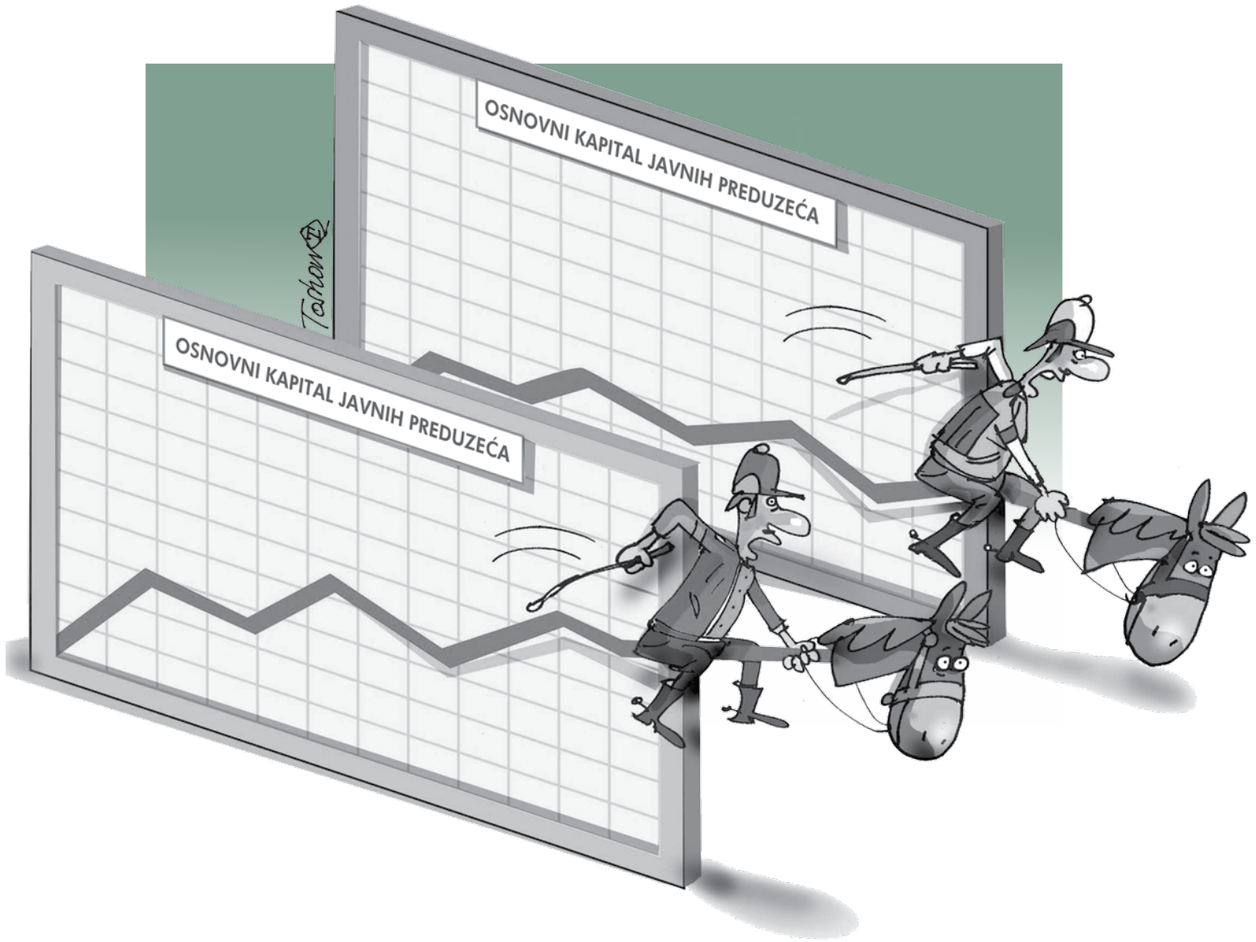
Zakon o javnim preduzećima ne sadrži odredbe o proceni vrednosti nenovčanih uloga u osnovnom kapitalu javnih preduzeća. Shodna primena Zakona o privrednim društvima, na koju upućuje Zakon o javnim preduzećima, mogla bi da se tumači i kao upućivanje na procenu vrednosti osnovnog kapitala DOO (gde procenu vrše osnivači), ali i na procenu vrednosti osnovnog kapitala akcionarskog društva (gde procenu vrši ovlašćeni procenjivač, ako je reč o javnom akcionarskom društvu). Preovlađuje mišljenje (a to je i stav Agencije za privredne registre) da procenu vrednosti nenovčanih uloga treba da vrši ovlašćeni procenjivač[8], a ne sâm osnivač. Kada je reč o nenovčanim ulozima u nova javna preduzeća, onda procenu moraju vršiti ovlašćeni procenjivači. Međutim, kada je reč o ulozima u javna preduzeća koja već postoje, najbolje bi bilo da vrednost uloženih dobara bude procenjena na isti način, ali propisi ne predviđaju mehanizam koji bi omogućio da se osnivači i javna preduzeća primoraju da izvrše procenu dobara na ovaj način. I ako se procena ne izvrši, dobra koja se nalaze u imovini javnog preduzeća već imaju svoju vrednost (makar knjigovodstvenu). Na kraju poslovne godine, kada se sačinjavaju finansijski izveštaji, javno preduzeće će u finansijski izveštaj uneti knjigovodstvenu vrednost dobara, a na teret te vrednosti može vršiti i povećanje osnovnog kapitala.

Ovde treba razlikovati:

1) dobra koja je osnivač uložio u osnovni kapital javnog preduzeća, za šta postoji odgovarajući pravni osnov (odluka o ulaganju);

7. Videti član 546. stav 1. tačka 4. Zakona o privrednim društvima („Službeni glasnik RS", br. 36/2011 i 99/2011).

8. Ovlašćenim procenjivačem smatra se, prema članu 51. stav 1. Zakona o privrednim društvima („Službeni glasnik RS", br. 36/2011 i 99/2011), ovlašćeni sudski veštak, revizor ili drugo stručno lice koje je od nadležnog državnog organa ovlašćeno da vrši procene.



2) dobra koja se nalaze u imovini javnog preduzeća, koja je uložio osnivač, ali ne u osnovni kapital, već po nekom drugom osnovu ili ih je uložio u osnovni kapital, ali za to ne postoji nikakav pravni osnov ulaganja, već se ona jednostavno nalaze u imovini javnog preduzeća;
3) dobra koja je javno preduzeće, obavljanjem delatnosti, steklo iz sopstvenih prihoda, ali u vreme kada se svako takvo sticanje smatralo sticanjem prava svojine u korist Republike Srbije, zbog čega ta dobra nisu u svojini javnog preduzeća i
4) dobra koja je javno preduzeće steklo obavljanjem delatnosti, za sebe, tako da je ono vlasnik dobra ili mu na dobru pripada neko drugo apsolutno pravo.

Jedino se kod prve i četvrte grupe dobara može izbeći procena koju vrši ovlašćeni procenjivač. Ako je reč o drugoj i trećoj grupi, vrednost dobara mora biti procenjena jer će ova dobra tek sada, eventualno, biti predmet ulaganja u osnovni ili drugi kapital javnog preduzeća.

Dobra koja se ulažu u osnovni kapital

Dobro koje se ulaže u osnovni kapital javnog preduzeća mora imati imovinsku vrednost. Samo imovinske vrednosti i mogu da budu predmet ulaganja u osnovni kapital. To moraju biti postojeće imovinske vrednosti, a ne buduće. Zbog toga nije moguće uložiti rad, iako rad ima imovinsku vrednost, ali ni izvršeni rad, a >>>

ne samo budući, jer osnivač javnog preduzeća ne može imati takvo potraživanje – potraživanje po osnovu rada prema javnom preduzeću. Konkretno, to može biti pravo svojine, i najčešće će i biti pravo svojine na pokretnim ili nepokretnim stvarima. Nije nemoguće ni da to bude neko od prava industrijske svojine ili autorsko pravo (imovinskopravna komponenta), ali je malo verovatno da osnivaču javnog preduzeća pripadaju ovakva prava. Moguće je uložiti i pravo na udeo ili akcije, jer ova prava imaju imovinsku vrednost, kao i hartije od vrednosti.

Kada je reč o stvarima, ne smeju se zanemariti odredbe Zakona o javnoj svojini[9] kojima je predviđeno da određena dobra ne mogu da se otuđe iz javne svojine.[10] Ta dobra ne mogu se ni uložiti u osnovni kapital javnog preduzeća tako što će na javno preduzeće osnivač preneti pravo svojine. Međutim, to ne znači da se ne mogu uložiti ni na koji način. Na dobrima u javnoj svojini, bilo da je reč o dobrima koja se ne mogu otuđiti iz javne svojine, bilo da je reč o onima koja se mogu otuđiti, osnivač ne mora da uloži pravo svojine, već može da uloži i samo pravo korišćenja. Na dobrima koja se ne mogu otuđiti iz javne svojine, on će jedino i moći da uloži pravo korišćenja, ali ne i pravo svojine. Pravo korišćenja ima svoju imovinsku vrednost, koja je znatno manja od vrednosti prava svojine, ali postoji. Za razliku od prava svojine koje je preneto na javno preduzeće i koje osnivač javnog preduzeća ne može oduzeti od njega i ponovo steći, kada je reč o pravu korišćenja, ono se može oduzeti od javnog preduzeća ako nije u funkciji ostvarivanja nadležnosti javnog preduzeća ili se koristi suprotno zakonu, odnosno nameni stvari. Ovo je posebno značajno za komercijalne mreže koje moraju ostati u javnoj svojini i posle ulaganja u osnovni kapital javnog preduzeća, jer se time omogućava oduzimanje mreže i dodela drugom subjektu, ako se mreža ne koristi na primeren način.

Promene u osnovnom kapitalu

Osnovni kapital javnog preduzeća može biti povećan ili smanjen. Zakon o javnim preduzećima ne sadrži odredbe o povećanju ili smanjenju osnovnog kapitala, ali sadrži odredbu koja upućuje na shodnu primenu Zakona o privrednim društvima. Primenom ovih odredaba, povećanje osnovnog kapitala je moguće: 1) po osnovu novih ulaganja u osnovni kapital, 2) na teret rezervnog fonda, 3) iz dobiti javnog preduzeća. Nije nemoguće ni da se osnovni kapital poveća konverzijom duga u udeo ili akcije, ali samo ako je reč o dugovanju javnog preduzeća prema svom osnivaču ili drugom subjektu koji može biti osnivač javnog preduzeća. Shodnom primenom odredaba Zakona o privrednim društvima o smanjenju osnovnog kapitala, i javno preduzeće može da smanji svoj osnovni kapital:

1) u postupku redovnog smanjenja (vraćanjem uloga osnivaču),
2) pretvaranjem osnovnog kapitala u rezerve i
3) radi pokrića gubitaka. Kod javnog preduzeća nije moguće sticanje sopstvenih udela ili sopstvenih akcija, pa tako ni smanjenje osnovnog kapitala njihovim poništenjem. Javno preduzeće ne može steći sopstvene udele ili akcije jer osnivač javnog preduzeća može biti samo Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, ali ne i drugo javno preduzeće, pa tako ni ono samo.

Kod povećanja osnovnog kapitala, kao ni kod smanjenja, nema potrebe za primenom odredaba o zaštiti osnivača, jer ove promene podrazumevaju i promenu statuta, a javno preduzeće ne može da promeni statut bez saglasnosti osnivača. Saglasnost sa promenom statuta podrazumeva i saglasnost osnivača sa smanjenjem ili povećanjem osnovnog kapitala. Kada je reč o poveriocima, oni se prema Zakonu o privrednim društvima štite samo prilikom redovnog smanjenja osnovnog kapitala. Ako bi se shodno primenile odredbe ovog zakona koje predviđaju zaštitu poverilaca, ona je predviđena samo kod društava kod kojih osnivač ne odgovara za obaveze društva. Kako kod javnih preduzeća, i pored odredbe iz Zakona o javnim preduzećima, osnivač nekada odgovara za obaveze javnog preduzeća (ako se ono pretežno finansira iz budžeta ili iz javnih prihoda), shodna primena upućuje na zaključak da bi samo prilikom smanjenja osnovnog kapitala javnih preduzeća koja odgovaraju isključivo sopstvenom imovinom, trebalo primeniti postupak zaštite poverilaca, predviđen Zakonom o privrednim društvima.

Javna preduzeća sa više osnivača

Javna preduzeća najčešće imaju samo jednog osnivača, kome pripada 100% udela, odnosno akcija. Međutim, ima i javnih preduzeća sa više osnivača, i to ne samo sa dva ili tri, već (prema raspoloživim podacima) i sa devet osnivača. Kod ovakvih javnih preduzeća će svakom od osnivača pripadati samo neki deo udela u osnovnom kapitalu. Problem kod njih je u tome što kod javnih preduzeća ne postoji organ sastavljen od osnivača. Osnivač ima određena kontrolna ovlašćenja, ali i određena ovlašćenja za odlučivanje (npr., o izboru direktora, članova nadzornog odbora i drugo). Kako ne postoji organ sastavljen od osnivača, potrebno je odrediti na koji se način shodno primenjuje Zakon o privrednim društvima kod javnih preduzeća sa više osnivača. Osnivači ne formiraju skupštinu, ali odlučuju o nekim pitanjima kao da je reč o skupštini. Kod privrednih društava koja ne formiraju skupštinu, osnivači odlučuju konsenzusom ili većinom glasova, po pravilu „jedan osnivač – jedan glas". Međutim, javna preduzeća ne treba upoređivati sa društvima lica (društva koja ne formiraju skupštinu), već sa društvima kapitala. Čini se da je najprimerenije da osnivači javnog preduzeća odlučuju po pravilima koja važe za skupštinu društva s ograničenom odgovornošću, ako je osnovni kapital javnog preduzeća podeljen na udele ili po pravilima koja važe za skupštinu akcionarskog društva, ako je kapital podeljen na akcije. Reč je, pre svega, o pravilima koja se odnose na kvorum i odlučivanje. Kako se skupština ne formira po zakonu, druga pravila mogu samo eventualno i shodno da budu primenjena. Umesto shodne primene normi, koja je uvek neizvesna, mnogo je bolje da se odnosi povodom odlučivanja između osnivača javnog preduzeća urede ugovorom.

Efekti uspostavljanja osnovnog kapitala javnog preduzeća

Smatra se da osnovni kapital ima više funkcija, od kojih su dve glavne:

1) obezbeđenje naplate poverilaca i
2) određivanje prava učešća osnivača.

Kada je reč o obezbeđenju naplate poverilaca, osnovni kapital javnog preduzeća ne ostvaruje ovu funkciju jer nije propisan minimum osnovnog kapitala. Ako on bude simbolično određen (npr., 100 dinara kao kod društava s ograničenom odgovornošću), on ne može biti garancija poveriocima da će naplatiti svoja potraživanja. Jedino kod javnih preduzeća kod kojih osnivač odgovara za obaveze javnog preduzeća (kod javnih preduzeća koja se isključivo ili pretežnim delom finansiraju iz budžeta ili javnih prihoda), nije bitno kolika je vrednost osnovnog kapitala. Kod svih drugih, jeste.

U zavisnosti od udela u osnovnom kapitalu određuju se i neka prava osnivača (npr., pravo glasa prilikom odlučivanja, pravo na učešće u raspodeli dobiti, pravo na učešće u raspodeli stečajnog ili likvidacionog ostatka). Kod javnih preduzeća, osnovni kapital najčešće ne vrši tu funkciju jer je obično reč o samo jednom osnivaču. Ako ih ima više, Zakon nije predvideo na koji se način ostvaruju ova prava učešća, jer se ne formiraju organi javnog preduzeća. Zakon o javnim preduzećima i ne sadrži norme o odnosima između osnivača javnog preduzeća kada ih ima više, a shodna primena zakona ne obezbeđuje sva potrebna rešenja, kao ni pravnu sigurnost.

Ipak, Zakonom o javnim preduzećima učinjen je „korak napred". Obaveza da javno preduzeće ima osnovni kapital približila ga je društvima kapitala. To je još jedan korak bliže napuštanju specijalne pravne forme javnog preduzeća, koja se, po pravilu, ne sreće u uporednom pravu i transformaciji javnih preduzeća u privredna društva. Sa definisanjem osnovnog kapitala javna preduzeća su spremna za privatizaciju i/ili transformaciju u privredna društva. ■

9. „Službeni glasnik RS", br. 72/2011.

10. Prema članu 16. stav 1. Zakona o javnoj svojini, ne mogu se otuđiti iz javne svojine prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi, mreže u javnoj svojini, vodno zemljište i vodni objekti u javnoj svojini, zaštićena prirodna dobra u javnoj svojini i kulturna dobra u javnoj svojini.



Katarina Đulić
Senior konsultant, KPMG
Docent Fakulteta za ekonomiju, finansije i administraciju

UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

KODEKS KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA PRIVREDNE KOMORE SRBIJE

lako država ima moć da svoja preduzeća učini ekonomski znatno efikasnijim, uvođenje mehanizama korporativnog upravljanja podrazumeva i odricanje od značajnih političkih renti, što dovodi u pitanje i samo otpočinjanje procesa korporatizacije javnih preduzeća

Skupština Privredne komore Srbije usvojila je 17. septembra 2012. godine novi **Kodeks korporativnog upravljanja**. Pored toga što nastoji da unapredi korporativno upravljanje (KU) u privrednim društvima koja su listirana na Beogradskoj berzi (što je uobičajeno), ovaj kodeks je pionirski jer nastoji da u Srbiji promoviše principe dobre prakse KU u zatvorenim društvima koja su u vlasništvu pojedinaca i/ili porodica, kao i u društvima koja su u državnom vlasništvu. Ovaj članak će predstaviti deo Kodeksa koji se odnosi na preduzeća u državnom vlasništvu, nastojeći da dodatno objasni zašto je važno da se što više takvih preduzeća u Srbiji upozna sa principima i preporukama iz Kodeksa i pokuša da ih implementira.

Kodeks se bavi „društvima kapitala u kojima je država član", odnosno fokusira se na sva društva kapitala u kojima država ima efektivnu kontrolu i odlučujuću ulogu u upravljanju, stoga što su sva ta društva suočena sa sličnim izazovima KU. U ovako definisanu grupu društava kapitala spada i „javno preduzeće", koje Zakon o javnim preduzećima[1] definiše kao preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

Za razliku od široko rasprostranjenog shvatanja, u svetu postoje primeri državnih preduzeća koja su vrlo efikasni ekonomski sistemi. *Singapore Airlines*, koji je često proglašavan za najbolju avio-kompaniju u svetu, u većinskom je vlasništvu države. Slično je sa francuskim *Renault*-om, koji je uspešno poslovao i dok je bio u većinskom vlasništvu države. S druge strane, u Srbiji su preduzeća koja kontroliše država sinonim za ekonomski neefikasno upravljanje. Prema podacima koje je prikupio i analizirao profesor Arsić[2], ova preduzeća ostvaruju 10,1% ukupnih prihoda, 9,3% dobiti i 9,9% gubitka srpske privrede. Ukupne obaveze javnih preduzeća u Srbiji čine 9,4% obaveza privrede. U 2010. godini, ukupni gubici ovih preduzeća u Srbiji iznosili su oko milijardu evra (oko 3,5% BDP). Ukupni novčani izdaci države za podršku ovim preduzećima (direktne subvencije iz republičkog budžeta i budžeta lokalnih samouprava, transferi za povezivanje radnog staža, izdaci za servisiranje garantovanog duga i sl.) u 2010. godini bili su oko 2% BDP, a u 2011. godini oko 2,3% BDP. Arsić procenjuje da u Srbiji trenutno posluje oko 1.300 preduzeća koja su pod državnom kontrolom, sa oko 280 hiljada zaposlenih, tj. više od 15% od ukupnog broja formalno zaposlenih u Srbiji. Ovi podaci govore o velikom značaju ovih preduzeća, ali i o srazmeri ekonomske štete koja je posledica lošeg KU u njima.

Za hronično loše ekonomske performanse državnih preduzeća uglavnom se krivi državno vlasništvo, pa je osnovna preporuka za rešenje ovog problema do sada bila privatizacija. Međutim, ona često nije uspevala da ispuni očekivanja. Uz to, zbog velike ekonomske krize i nedostatka interesovanja od strane „dobrih kupaca" privatizacija danas nije realna opcija. Često se, međutim, zaboravlja da privatizacija nije sama sebi svrha već da je ona samo sredstvo da se preduzeću obezbedi efikasniji sistem upravljanja, koji navodno prirodno ide sa privatnim vlasništvom. Dakle, izazovi državnog vlasništva se mogu u teoriji prevazići bez privatizacije ukoliko se upravljanje državnim preduzećem unapredi na neki drugi način.

Zašto država loše upravlja preduzećima koja su u njenom vlasništvu? Prvo treba razumeti da preduzeća u državnom vlasništvu imaju iste suštinske probleme KU koje imaju i privatna preduzeća i koji su prirodna posledica razdvajanja vlasništva i kontrole. I državnim preduzećima upravljaju menadžeri koji nisu vlasnici preduzeća, koji mogu slediti svoje interese, a ne interes vlasnika, pošto vlasnik (država, odnosno građani) ne može faktički da vrši perfektan nadzor nad njima (tzv. **problem *principal–agent***). Drugo, i državna preduzeća imaju tzv. **problem *free rider*** („problem putnika koji ne plaća vožnju") jer pojedinačni građani (u teoriji krajnji vlasnici državnih preduzeća) nisu motivisani da nadziru menadžere tih preduzeća. Eventualni troškovi koje bi morao da snosi građanin u pokušaju da nadzire menadžment državnog preduzeća bili bi njegovi lični troškovi, a eventualne koristi od njegovog efektivnog nadzora bi imali svi građani države, dok bi uticaj na njegovo lično bogatstvo bio zanemarljiv.

Međutim, postoje i dodatni, posebni problemi KU koji su specifični za državna preduzeća. Prvo, u ovim preduzećima nedostaju neki važni mehanizmi KU koji u privatnom sektoru imaju jak disciplinatorni karakter – stečaj, neprijateljsko preuzimanje itd. **Nedostatak efektivne tržišne discipline** dramatično umanjuje pritisak na menadžment i odbor ovih preduzeća. Takođe, iako je, u krajnjoj liniji, za upravljanje preduzećima u državnom vlasništvu odgovorna vlada, unutar i oko vlade, vrlo često, postoji veliki broj različitih, moćnih zainteresovanih strana koje imaju različite i ponekad sukobljene interese. **Efekat dejstva tih suprotstavljenih interesa je oslabljena odgovornost uprave** državnih preduzeća, koja je u mogućnosti da se „krije" iza nejasno definisanih i kontradiktornih ciljeva, te da oportuno traži podršku zainteresovane strane čiji su joj interesi u određenom trenutku najbliži.[3]

Kako rešiti izazove KU u društvima u državnom vlasništvu? Kodeks nudi jedno moguće rešenje. U delu koji se odnosi na društva u državnom vlasništvu, Kodeks se zasniva na principima KU OECD-a koji su namenjeni upravo preduzećima u državnom vlasništvu.[4] Ovi principi su najuticajnije preporuke i polazna tačka za sve zemlje koje razvijaju sopstvene kodekse KU. Njih je formulisao OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj), uz pomoć velikog broja međunarodnih organizacija, u tesnoj saradnji sa privatnim sektorom. Oni se smatraju međunarodnim referentnim okvirom i standardom dobre prakse. Unapređenjem KU u preduzećima u državnom vlasništvu, u teoriji bi se obezbedili efikasnije upravljanje, bolje finansijske performanse, lakši i jeftiniji pristup kapitalu te dobra reputacija.

Deo Kodeksa koji se odnosi na društva kapitala u vlasništvu države podeljen je na dva dela: (1) principi i preporuke za >>>

1. Zakon o javnim preduzećima, „Službeni glasnik RS, br. 119/2012.

2. Milojko Arsić i Duško Vasiljević, „Restrukturiranje i privatizacija javnih preduzeća u Srbiji", *Kvartalni monitor*, br. 9, 2007, str. 89–99.

3. Katarina Đulić, Tanja Kuzman, „Korporativno upravljanje u državnim preduzećima", u *Reforme: Politička volja i administrativni kapacitet*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, 2011, str. 125–149.

4. *The OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, OECD, 2005.

državu i (2) principi i preporuke za društva kapitala. Ovo je učinjeno jer su na javnoj raspravi prilikom izrade Kodeksa, predstavnici preduzeća u državnom vlasništvu insistirali na tome da je većina preporuka van njihove moći uticaja i da isključivo zavisi od države (odnosno političke volje). Zbog toga su autori Kodeksa prvu grupu principa i preporuka uputili državi, odnosno vlasniku, a drugu grupu samom društvu kapitala, odnosno njegovoj upravi. Iako su autori Kodeksa svesni da je teško zamisliti da država brzo i efikasno usvoji sve preporuke iz Kodeksa, smatrali su da je važno da destilovana najbolja praksa (teoretski primenljiva u Srbiji) postane javno i lako dostupna.[5] Time se daje mogućnost različitim interesnim grupama da fokusiranije i efektivnije vrše pritisak na državu da unapredi KU u svojim preduzećima. U delu Kodeksa koji je namenjen državi kao vlasniku, postoji pet principa, a u delu koji je upućen samom društvu kapitala stoje dva principa. Svaki princip prate preporuke koje ga razrađuju.

Principi i preporuke za državu

Prvi princip ukazuje na to da je neophodno potpuno **razdvojiti ulogu države kao regulatora tržišta i ulogu države kao vlasnika preduzeća.**

Država može preduzeća koja kontroliše da favorizuje, ali i da stavlja u relativno težu poziciju na tržištu koje sama reguliše. Intervencija države stvara distorzije i neefikasnosti na tržištu. Kodeks daje primer distorzivnog delovanja, kada država koristi svoj uticaj i snagu da bi društvima koje kontroliše obezbedila pristup kapitalu pod povoljnijim uslovima. Država to može uraditi davanjem subvencija, garancija i drugih instrumenata finansiranja, ali i indirektno utičući na banke koje su u njenom vlasništvu da finansiraju državna preduzeća koja banke (koje tržišno posluju) inače ne bi finansirale.

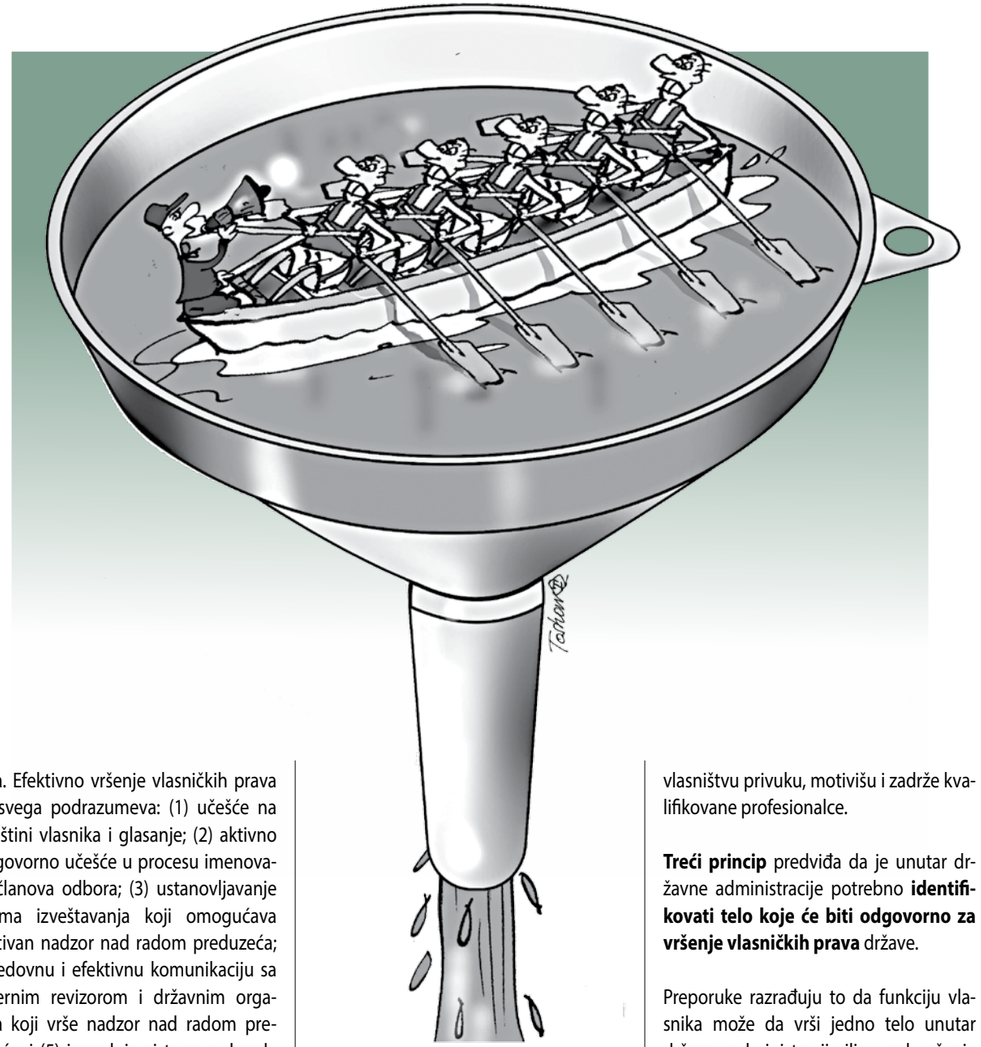
Za prevazilaženje ovog izazova, Kodeks preporučuje da se izgradi i efektivno primeni regulatorni i organizacioni okvir za društva u kojima je država vlasnik, a koji će obezbediti jednake tržišne uslove za sve učesnike na tržištu bez obzira na njihovu vlasničku strukturu. Državno preduzeće treba tretirati kao privredno društvo u privatnom vlasništvu kada god je to moguće. Naročito je važno jasno razgraničiti odgovornost države od odgovornosti društava u njenom vlasništvu za vraćanje dugova poveriocima. Iako Zakon o javnim preduzećima u članu 10. predviđa da javno preduzeće za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom, u realnosti granica između imovine javnih preduzeća i državne imovine nije tako jasna i generiše moralni hazard. Slično tome, Kodeks posebno naglašava da društva u kojima je država vlasnik ne smeju biti izuzeta od opšte primene pravnih propisa. Na primer, strana koja smatra da joj je državno preduzeće povredilo neko pravo, mora biti slobodna da zatraži sudsku zaštitu, mora da dobije pravedno i fer suđenje, a mora i da bude u mogućnosti da sprovede eventualnu sudsku odluku u svoju korist.

S druge strane, država može koristiti preduzeća koja kontroliše kao instrumente za vođenje industrijske politike ili može doći u sukob interesa kada su tela unutar državne uprave glavni klijenti ili dobavljači državnih preduzeća. Takođe, ona može upotrebljavati društva koja kontroliše za čuvanje socijalnog mira, što može stvoriti velike gubitke za ta društva. Ako se od državnih preduzeća zahteva da ostvaruju neekonomske ciljeve, takav zahtev treba da bude predviđen adekvatnim pravnim propisima i javno objavljen[6] te praćen potrebnim alokacijama iz budžeta.

Drugi princip nalaže da država treba da razvije i sprovodi **vlasničku politiku**.

Država mora biti aktivan i informisan vlasnik, a svojom imovinom mora upravljati na transparentan, profesionalan i odgovoran način. Vlasnička politika države treba da se ograniči na precizno definisanje vlasničkih ciljeva i strategije, na propisivanje postupka imenovanja članova odbora i na efektivno vršenje vlasničkih prava. Ona treba da bude razvijena preko javnih konsultacija, konzistentna, relativno nepromenljiva, javno dostupna i efektivno primenjivana.

Država treba jasno da postavi sve vlasničke ciljeve (ekonomske i neekonomske), da navede one koji su prioritetni, ukaže na ciljeve koji su međusobno isključivi te naznači kako treba rešavati konflikte među njima. Ako ovo nije slučaj, rezultat će biti ili pasivno ponašanje države ili preterani intervencionizam u odlukama koje bi trebalo prepustiti korporativnim organima. Efektivno vršenje vlasničkih prava pre svega podrazumeva: (1) učešće na skupštini vlasnika i glasanje; (2) aktivno i odgovorno učešće u procesu imenovanje članova odbora; (3) ustanovljavanje sistema izveštavanja koji omogućava efektivan nadzor nad radom preduzeća; (4) redovnu i efektivnu komunikaciju sa eksternim revizorom i državnim organima koji vrše nadzor nad radom preduzeća; i (5) izgradnju sistema naknada koji obezbeđuje da preduzeća u javnom vlasništvu privuku, motivišu i zadrže kvalifikovane profesionalce.



Treći princip predviđa da je unutar državne administracije potrebno **identifikovati telo koje će biti odgovorno za vršenje vlasničkih prava** države.

Preporuke razrađuju to da funkciju vlasnika može da vrši jedno telo unutar državne administracije ili se pak vršenje ove funkcije može ostvarivati uz koordi- >>>

5. Autorka ovog teksta je i autorka dela Kodeksa o društvima u državnom vlasništvu i bila je uključena u rad radne grupe na izradi Kodeksa.

6. Član 6. Zakona o javnim preduzećima donekle i sam reguliše ovu preporuku. Naime, u tom članu se navodi da se javno preduzeće osniva i posluje radi: 1) obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga; 2) razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa; 3) obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja; 4) sticanja dobiti; 5) ostvarenja drugog zakonom utvrđenog interesa.

naciju više tela (što je sada slučaj u Srbiji). Jednostavniji i bolji pristup je da se funkcija centralizuje (najčešće ovu funkciju vrši ministarstvo finansija ili privrede, odnosno sektor unutar tog ministarstva). Centralizacija bi obezbedila: jasno definisanje nadležnosti za upravljanje državnim preduzećima te odvajanje te nadležnosti od ostalih funkcija države, standardizaciju politika i procedura i konzistentnu primenu vlasničke politike, gajenje i jačanje relevantne ekspertize unutar državne administracije, efikasnije komuniciranje sa različitim ministarstvima i drugim državnim telima, formiranje fokalne tačke za prikupljanje i analizu svih informacija o društvima koja su u državnom vlasništvu, efikasnije izveštavanje itd. Alternativno, ukoliko centralizacija nije opcija, neophodno je makar osnovati koordinaciono telo koje bi trebalo da uskladi, usaglasi i koordinira aktivnosti i politiku koju vode različita tela unutar državne administracije.

Bez obzira na to za koji se pristup država opredeli, telo koje vrši vlasnička prava države treba da bude nezavisno od drugih državnih organa u vršenju vlasničke funkcije. Ono treba da bude sastavljeno od stručnjaka koji poseduju različita znanja potrebna za efektivno upravljanje portfolijom državnog vlasništva ili da ima budžet da po potrebi angažuje takve stručnjake. To telo treba da bude odgovorno Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao i da ima jasno definisane odnose sa relevantnim javnim telima, uključujući državne revizorske institucije. Uputstva koja ovo telo daje odborima društava u njegovoj nadležnosti treba da budu svedena na minimum i ograničena na strateške odluke i osnovne politike.

Četvrti princip nalaže da u društvima u kojima je država jedan od vlasnika, država treba da obezbedi **jednak tretman svih vlasnika**.

Država ne sme da zloupotrebljava poziciju kontrolnog vlasnika da bi ostvarivala ciljeve koji nisu u interesu društva. Takođe, ona ne sme koristiti svoju moć da utiče na upravljanje društvom nesrazmerno svom vlasničkom udelu (npr., upotrebom zlatnih akcija ili veta, ugovorima među vlasnicima i sličnim mehanizmima). Mehanizmi KU koji obezbeđuju jednak tretman vlasnika uključuju: transparentnost, obavezu članova odbora da budu lojalni, kvalifikovanu većinu za usvajanje određenih odluka skupštine društva itd. Poštovanje prava manjinskih vlasnika je i u interesu države na duži rok jer će pozitivno uticati na vrednost društva i mogućnost države da ubedi privatni sektor da uđe u vlasništvo takvih društava i postane joj partner. Takođe, Kodeks preporučuje da društvo u kome je država jedan od vlasnika ima usvojenu politiku dividendi koja bi trebalo da bude javna i da se primenjuje. Naročito treba izbegavati diskrecionu isplatu dividendi državi i korišćenje sredstava društva za direktno ili indirektno finansiranje političkih partija i aktivnosti.

Peti princip se fokusira na **transparentnost i kvalitet informacija**. On predviđa da telo koje će biti odgovorno za vršenje vlasničkih prava države treba da razvije mehanizam objavljivanja, koji poslovanje ovih društava čini transparentnim. Uz to, finansijske informacije koje ova društva dostavljaju treba da budu predmet nezavisne eksterne revizije.

Bez obzira na to da li je društvo u kojem je država vlasnik javno ili nije, ono treba da objavljuje svoje finansijske i nefinansijske informacije u skladu sa dobrom praksom KU koja važi za javna akcionarska društva. Pored informacija koje po srpskom zakonu objavljuju javna akcionarska društva, izveštaji državnih preduzeća takođe treba da sadrže minimalno još detaljne informacije o upravi ovih preduzeća, kao i informacije o neekonomskim ciljevima i državnoj finansijskoj pomoći. Ovi izveštaji treba da budu dostupni Narodnoj skupštini, medijima i najširoj javnosti. Takođe, izveštaji bi trebalo da budu i agregatni i individualni (za pojedinačna društva u kojima je država vlasnik) i lako razumljivi prosečnom građaninu.

Kodeks preporučuje da se u društvima u vlasništvu države vrši nezavisna godišnja eksterna revizija podložna istim standardima dobre prakse KU kao i eksterna revizija u javnim akcionarskim društvima. Postojanje specifičnih državnih kontrolnih procedura (npr., budžetske revizije) nije zamena za nezavisnu eksternu reviziju.

Principi i preporuke za društvo kapitala

Obe preporuke koje su upućene društvu kapitala odnose se na odbor. **Šesti princip** predviđa da odbor treba da razvije i sprovede **etički kodeks i plan integriteta**, dok **sedmi princip** predviđa da **odbor treba da vrši svoju funkciju** u skladu sa vlasničkom politikom države, **bez upliva političkih uticaja**.

Najpre ćemo se osvrnuti na sedmi princip i njegove preporuke. Ovaj princip ukazuje na to da telo koje je odgovorno za vršenje vlasničkih prava države ne sme da uzurpira korporativne nadležnosti odbora, a naročito se ne sme mešati u imenovanje izvršnih direktora i nadzor nad njima. U tom smislu, rešenje Zakona o javnim preduzećima po kojem direktora javnih preduzeća imenuje Vlada nije u skladu sa dobrom praksom KU[7] jer slabi odbor i jača državni uticaj i intervencionizam.

Imenovanje članova odbora je politički vrlo osetljivo, ali je minimiziranje politizacije ovog procesa neophodno naročito u društvima u kojima je država samo jedan od vlasnika ili u društvima koja posluju u oblastima u kojima je razvijena konkurencija. Najvažnije preporuke iz Kodeksa u ovom pogledu jesu: proces imenovanja članova odbora mora biti transparentan; državni službenici ili predstavnici političkih partija ne bi trebalo da po tom osnovu budu birani u odbor, a svakako ne smeju biti birani ako su manje kvalifikovani od ostalih kandidata; potrebno je razgraničiti odgovornost pojedinaca (npr., državnih službenika) i države za štetu koju član odbora kog je postavila država eventualno nanese društvu i drugim vlasnicima; članovi odbora koje je imenovala država treba da iznesu svoj mandat bez obzira na eventualne personalne promene u državnoj administraciji koje se mogu desiti u toku trajanja njihovog mandata. Iako Zakon o javnim preduzećima predviđa ovo poslednje, svedoci smo da su slične odredbe u drugim zakonima često bile izigravane.

Društva u kojima je država vlasnik su po pravilu vrlo vidljiva i imaju jak demonstracioni efekat u stvaranju poslovne i etičke klime u zemlji. Stoga preporuke koje razrađuju šesti princip navode da društva u kojima je država vlasnik treba da odolevaju pritiscima da odstupe od etičkih standarda. Etički kodeks u ovim društvima naročito treba da se osvrne na osetljivi postupak javnih nabavki, te da predvidi specifične mehanizme koji ohrabruju sve zaposlene da prijave svako nelegalno ili neetičko ponašanje uprave ovih društava (tzv. uzbunjivači). Donošenje plana integriteta treba da uvede pravne i praktične mere usmerene na sprečavanje korupcije.

Kao što se vidi u ovom članku, Kodeks daje solidan osnov da se sistem KU u društvima koje kontroliše država unapredi. To bi bio logičan korak nakon otpočinjanja procesa korporatizacije javnih preduzeća te donošenja novog Zakona o javnim preduzećima. Međutim, iako država očigledno ima moć da svoja preduzeća učini ekonomski znatno efikasnijim, mehanizmi KU koje treba da uvede podrazumevaju odricanje od značajnih političkih renti, zbog čega nije izvesno da će se u skorije vreme u Srbiji akumulirati kritična masa političke volje da se situacija suštinski promeni. Šira i iskrena primena prikazanog Kodeksa od strane državnih preduzeća bila bi dokaz da autorka ovog teksta u ovim procenama greši. ■

7. Član 21. Zakona.



Jelena Jerinić
Docentkinja na Pravnom fakultetu
Univerziteta Union u Beogradu

PRIKAZ KNJIGE

DRŽAVNO UPRAVLJANJE – RAZMATRANJE MODELA JAVNE UPRAVE I JAVNOG UPRAVLJANJA

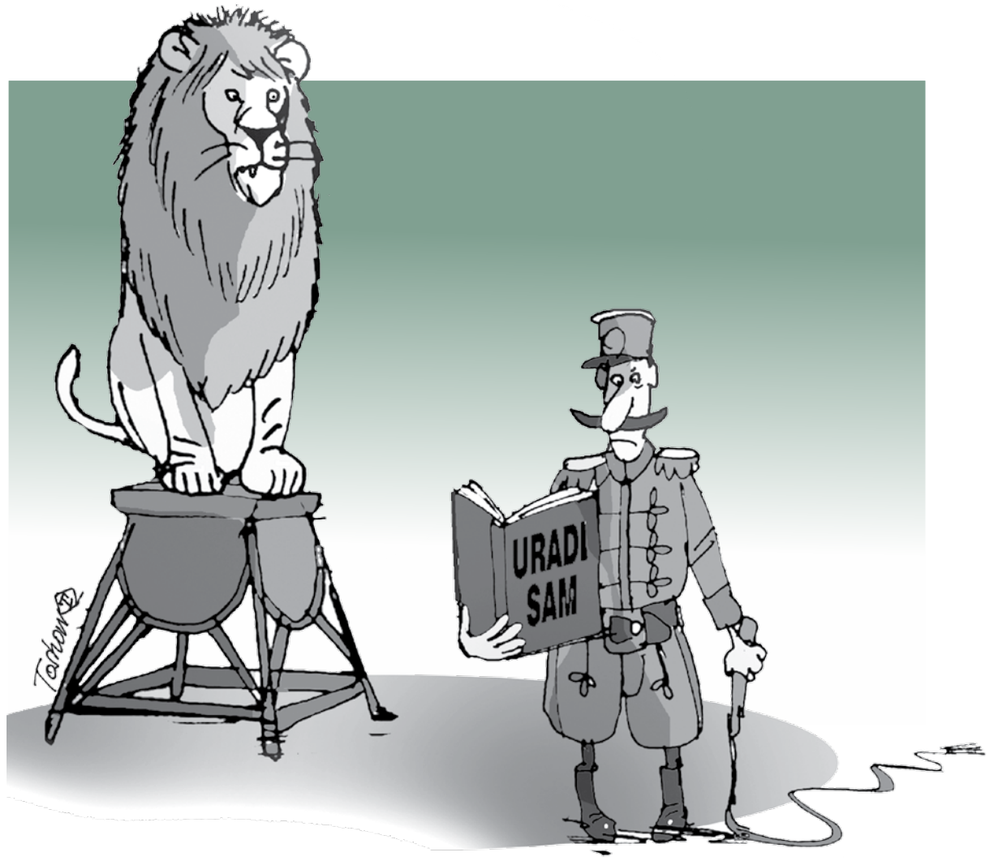
JAN-ERIK LANE, BEOGRAD:
SLUŽBENI GLASNIK I
MEGATREND UNIVERZITET, 2012.

Javno upravljanje predstavlja ispunjavanje društvenih ciljeva, dok je privatno upravljanje usmereno ka maksimizaciji ostvarivanja profita u interesu vlasnika

Univerzitet Megatrend je prošle godine, u okviru TEMPUS projekta *Razvoj studija javne uprave i upravljanja u Srbiji,* dobio priliku da objavi nekoliko značajnih naslova iz oblasti javne uprave. Među njima je i knjiga Jan-Erika Lanea *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja,* objavljena u saradnji sa Službenim glasnikom.

Švedski politikolog i profesor Jan-Erik Lane jedan je od najplodnijih autora u oblasti javne uprave. U toku svoje bogate karijere gostovao je na univerzitetima širom sveta i izdao veoma veliki broj knjiga, što mu je podarilo epitet „planetarnog" predavača, istraživača i pisca, kako je u predgovoru izdanju na srpskom jeziku naveo prof. Mijat Damjanović.

Knjiga koja je pred nama je pokušaj da se glavne teorije državnog upravljanja razmotre iz perspektive pružanja javnih usluga. Autor je u njoj pokazao da su klasična pitanja javne uprave relevantna i u modernoj upravi i da ih uvek treba imati u vidu prilikom definisanja i sprovođenja reformi javne uprave. Takva sadržina je i preporučuje domaćoj publici zainteresovanoj za oblast javne uprave. *Državno upravljanje* dotiče niz tema koje su veoma aktuelne u našoj današnjici i instituta koji se, čini se, često (pre)uzimaju „zdravo za gotovo", bez ulaženja u uzroke i razloge za njihov nastanak. Neke od njih su: javno-privatna partnerstva, transformacija javnih preduzeća, javne nabavke, regionalizacija. Profesor Lane u ovoj knjizi pruža odgovore na mnoga takva pitanja i na taj način se nameće kao obavezna literatura za svakog početnika u kreiranju i sprovođenju javnih politika, kakvih je kod nas mnogo, na svim nivoima vlasti. Na sličan način ga većina komentatora ovog vrednog dela preporučuje istraživačima i studentima javne uprave, kojih je u Srbiji verovatno nešto manje od onih prvih.



Osnovna lekcija koja se može izvući iz studija implementacije jeste da se implementacija nikada ne može uzeti zdravo za gotovo. Da bi se politika uspešno primenila potrebno je da mnogo ljudi uloži dosta napora, i potrebno je da postoji detaljna strategija koja će opisati kako da se politika sprovede u delo.

Stil kojim je knjiga napisana je za svaku pohvalu – kratak i jasan, bez previše teorijskih konstrukcija koje bi „običnog" čitaoca po svoj prilici odbile nakon prvih desetak strana teksta. Verovatno jedna od osnovnih vrednosti ove knjige upravo i jeste u tome što o teorijskim postavkama govori na jasan i razumljiv način – ona ih objašnjava. Deo zasluga u tom smislu verovatno treba prepustiti i prevoditeljki i redaktoru prevoda.

Knjiga je podeljena na 17 delova – uvod, u kome autor raspravlja o razlikama između javnog upravljanja i upravljanja u privatnom sektoru, 15 tematskih poglavlja i zaključak posvećen značaju strateškog upravljanja. Svako od poglavlja je strukturirano tako da nakon iznošenja osnovnih teorijskih postavki, značajnih detalja iz uporedne prakse (uglavnom iz Evrope i SAD) i argumentovanih stavova autora – grupisanih u okviru kratkih i ilustrativnih podnaslova – slede zaključak, rezime i spisak literature.

Javno *versus* privatno upravljanje

Počevši sa čvrstim verovanjem u hipotezu o različitosti javnog i privatnog upra- >>>

vljanja, autor daje prikaz aspekata u kojima se najjasnije prepoznaju te razlike, kao što su finansiranje iz poreza i obavezanost javnog upravljanja zahtevima vladavine prava.

Javno upravljanje predstavlja ispunjavanje društvenih ciljeva, dok je privatno upravljanje usmereno ka maksimizaciji ostvarivanja profita u interesu vlasnika. (...) I dok su pojedinačnim akcionarima priznata sva prava u korporaciji, svakako u granicama pravila koja regulišu ograničenu odgovornost, činioci vlasti nemaju nikakva svojinska prava. Oni upravljaju trustom – državom – u interesu grupe: nacije ili zajednice.(...)

Čak i u državama u kojima nema u potpunosti razvijenog demokratskog režima poštuju se neki od zahteva vladavine prava.

U ovom kratkom prikazu su date naznake o određenim poglavljima knjige koja se čine posebno relevantnim za trenutne prilike u Srbiji, ali i za temu kojoj je posvećen ovaj broj *Polisa*. Pored tih tema, knjiga se bavi i kritikom teze o birokratskoj efikasnosti, predstavljanjem tzv. *principal–agent* modela u upravljanju javnim sektorom, pitanjima mikro- i makroracionalnosti javnih politika, marketizacijom javnih usluga i javnim nabavkama, upravljanjem sistemom socijalnog osiguranja, odnosom politike i pravne nauke, odnosom ekologije i politike, javnom regulacijom i različitim regulatornim ulogama vlasti.

Kada se [principal–agent] model primeni na državu, stanovništvo bi bilo najviši principal vlasti. Vlasti se mogu posmatrati i kao principal svoje administracije u kojoj se nalaze vladine agencije.

Agencifikacija

Javno upravljanje preko tzv. nezavisnih agencija, umesto klasičnih organa državne uprave (koje autor naziva odeljenjima, od eng. *departments*) pojavilo se kao jedno od rešenja u reformama javnog sektora mnogih zemalja. Profesor Lane kao suštinsku temu prepoznaje nezavisnost agencija, odnosno tezu da agencije koje su dalje od vlasti mogu biti delotvornije od uprave. Ipak, on upozorava da bi zamena organizacionih jedinica u okviru ministarstava (koje pružaju neprocenjive informacije iz ugla dugoročnih politika) agencijama, moglo i da oslabi državu.

Javno-privatna partnerstva

U drugoj polovini prošlog veka napuštena je ideja da javno upravljanje mora biti preokupacija državne uprave i agencija pod kontrolom države. Javno upravljanje počinje da se shvata kao mreža ljudi ili kao javno-privatno partnerstvo. Autor objašnjava korene ovakvog pristupa, kao što su britansko istraživanje upravljačkih mreža ili holandska teorija mreža, i predstavlja osnovne argumente za mreže i protiv njih. Konačno, on ukazuje na neka svakodnevna pitanja u funkcionisanju mreža koja su presudna za njihovo uspešno pružanje javnih usluga, a to su: pitanje naknade za rad ljudi koji čine mrežu, mogućnost ocenjivanja njihovih rezultata sa mogućnošću zatvaranja, neophodnost koordinacije, odgovornost prema akterima izvan mreže i mogućnost da se klijenti žale na rad mreže.

Transformacija javnih preduzeća

Prema Profesoru Laneu, javna preduzeća koja su nekada činila veliki deo privrede mnogih zemalja sada su stvar prošlosti, barem u zemljama koje su obuhvaćene njegovom analizom. On predstavlja evropski model javnog preduzeća i američki model komunalnog preduzeća, a zatim izlaže prednosti i slabosti tzv. inkorporacije – procesa transformacije javnih preduzeća koja se desila kao posledica deregulacije.

Javna preduzeća su se nekada koristila za političko pokroviteljstvo kao izvori radnih mesta, često su imala previše zaposlenih, što je prouzrokovalo gubitke u poslovanju i stalnu potrebu da vlada pokriva deficite. Institucionalna promena i pomak sa preduzeća koja pružaju komercijalne usluge ka akcionarskim društvima dozvolila je više slobode vlastima da zahtevaju povećanje profitabilnosti kompanija. Tako je bilo moguće tražiti od rukovodilaca da smanje gubitke, odnosno da počnu da se oslobađaju viška zaposlenih. Ukoliko sve krene kako treba vlasti čak mogu tražiti isplatu dividendi na svoje deonice.

Ipak, pružanje javnih usluga nikada ne znači uobičajeno poslovanje, pojava monopola i oligopola se mora sprečiti, što zahteva javnu regulaciju. Pored toga, mora se obezbediti kvalitet usluge, što ponovo zahteva regulaciju. Jedno od rešenja za ove probleme kada je u pitanju akcionarsko društvo jeste kombinovanje regionalizma i regulacije, kao u Evropskoj uniji, utvrđivanje zajedničkog tržišta ne samo za privatnu robu već i za javne usluge.

Autor zaključuje da su rezultati strategija inkorporacije različiti u različitim zemljama i da zavise od oblasti u kojima se ona dešavala, a da se rezultati zapravo još uvek mere. Kao uspešne primere deregulacije i inkorporacije navodi telekomunikacije, dok su sa druge strane spektra posledice privatizacije železnice i pruga u Velikoj Britaniji.

On ukazuje i na značajna pitanja svojine i pravne i ekonomske izazove proizašle iz politike Evropske zajednice u odnosu na državne monopole, posebno u oblastima telekomunikacija, poštanskih usluga, energetike, vazdušnog i železničkog saobraćaja.

Privatizacija je uspešna ako država dobije „pravu" vrednost za preduzeća koja prodaje i ako buduće pružanje usluga nije ugroženo. Ipak, država ostaje odgovorna za planiranje i mora da se pobrine za to da se usluge pružaju i kada privatni sektor zataji.

Vlast na više nivoa

Teorija o vlasti na više nivoa pojavila se sa evolucijom Evropske unije, a pristalice ove teorije smatraju da je regionalni nivo osnov javnog upravljanja, te da su tradicionalni koncepti decentralizacije i dekoncentracije uprave prevaziđeni.

Autor snažno kritikuje ovu teoriju, smatrajući je amorfnom i ističe da nije jasno šta ona zapravo objašnjava. Za njega je javno upravljanje na više nivoa značajno kada se postavi u regionalni kontekst, kakav pruža Evropska unija. On ukazuje na dva aspekta regionalizacije – interni, kada se imaju u vidu pokrajinski i lokalni nivo vlasti u određenoj državi, i eksterni, u smislu naddržavnih regionalnih integracija.

Ima li koristi od poređenja?

Pošto se obilato koristi komparativnim metodom, autor u dva poslednja poglavlja postavlja značajna pitanja u vezi sa vrednošću zaključaka do kojih je na taj način došao.

Prvo od tih je da li bavljenje samo tzv. „zapadnim državama" nosi sa sobom određenu pristrasnost. Tačnije, da li je moguće ideje novog javnog menadžmenta primeniti na zemlje Trećeg sveta? Iako polazi od toga da oštra razlika između „Prvog" i Trećeg sveta više ne postoji, on ukazuje na neke od modela razvijenih u teoriji o državnom upravljanju u ovim zemljama, kao što su: razvojna uprava, ekonomski nacionalizam u jugoistočnoj Aziji, tzv. prebendalizam i valjano vršenje vlasti (kako je u ovom izdanju preveden termin *good governance*).

Konačno, on postavlja pitanje koliko su trendovi u globalnom menadžmentu doprineli tome da različite zemlje usvajaju slična reformska rešenja. Utisak je da, iako je moguće prepoznati određene trendove ili određene grupe zemalja koje su usvojile slična rešenja (na primer, tzv. Zemlje NPM *[New Public Management]* i zemlje *Rechtstaat* – pravne države), neke posebne karakteristike određenih zemalja postaju predmet komparativnih analiza.

Komparativne studije pomažu da se shvati da li je moguć prenos modela državnog upravljanja iz jedne zemlje u drugu, kao i ograničenja opštih organizacionih promena i njihove posledice.

Po Profesoru Laneu, komparativne analize treba koristiti u dve svrhe: za sticanje uvida u promene određenih modela tokom vremena i procenu koliko oni postaju sličniji ili različiti u odnosu na druge modele, i za preispitivanje rezultata javnih reformi.

Knjiga *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja* će biti edukativan i informativan izvor i za one koji su ranije čitali literaturu iz ove oblasti, ali i za one koji upravljanjem u javnom sektoru tek počinju da se bave. Način na koji su organizovani odeljci, kao i veoma koristan indeks na kraju knjige omogućavaju da se ova knjiga konsultuje i samo u vezi sa određenim pitanjima, a otvorena pitanja i opsežan spisak literature omogućavaju da ona bude veoma koristan osnov za dalje akademsko ili stručno istraživanje o ovim temama. ■

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku,* kojim žele da daju svoj doprinos *definisanju najboljih javnih politika i unapređenju* kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO", koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije

Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Mr Dušan Vasiljević
JAVNA PREDUZEĆA I NJIHOVA ULOGA U SAVREMENIM TRŽIŠNIM EKONOMIJAMA

Prof. dr Ljubodrag Savić
MODEL PRIVATIZACIJE JAVNIH PREDUZEĆA

Petar Vujadinović
NOVI ZAKON O JAVNIM PREDUZEĆIMA – NEKI OD IZAZOVA U PRIMENI NA LOKALNOM NIVOU

Mr Tatijana Pavlović-Križanić
KAKO DO FINANSIJSKE I UPRAVLJAČKE AUTONOMIJE JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA U SRBIJI?

Goran Batak
REFORMA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

Lazar Krnjeta
REFORMA U OBLASTI CENA KOMUNALNIH USLUGA

Prof. dr Zlatko Stefanović
OSNOVNI KAPITAL JAVNIH PREDUZEĆA

Katarina Đulić
UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA

Jelena Jerinić
PRIKAZ KNJIGE *DRŽAVNO UPRAVLJANJE – RAZMATRANJE MODELA JAVNE UPRAVE I JAVNOG UPRAVLJANJA*

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU - PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org