



Business Association of Communal Enterprises KOMDEL

Poslovno udruženje komunalnih preduzeća KOMDEL

Study ▶
Studija ▶

**OPTIMAL MODELS OF
TRANSFORMATION AND PRIVATIZATION OF
COMMUNAL ENTERPRISES IN SERBIA**

**OPTIMALNI MODELI TRANSFORMACIJE I
PRIVATIZACIJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA U
SRBIJI**

**Belgrade
Beograd**

2004

Naslov: OPTIMALNI MODELI TRANSFORMACIJE I
PRIVATIZACIJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA
U SRBIJI

Izdavačka i vlasnička prava: PU «KOMDEL», 11070
Novi Beograd, YBC, Bul. M.
Pupina 10Ž v.p.22,
E-mail: ttigroup@eunet.yu

Za izdavača: Dragan Ignjatović, Predsednik UO PU
«KOMDEL»

Autori: Radmila Trifunović
Lazar Krnjeta

Prelom i štampa: Cicero print, 11070 Novi Beograd,
Blaža Popivode 3,
Email: cprint@eunet.yu

Tiraž: 700 primeraka

Realizaciju i izdavanje ove publikacije finansirale su članice
Poslovnog udruženja komunalnih preduzeća «KOMDEL»
kao grupacije pri Odboru za komunalnu privredu Privredne
komore Srbije.

Nije predviđen niti dozvoljen bilo kakav oblik komercijalne
prodaje, niti umnožavanje ili preštampavanje bez posebne
saglasnosti izdavača i autora Studije.

Title: OPTIMAL MODELS OF TRANSFORMATION
AND PRIVATIZATION OF COMMUNAL
ENTERPRISES IN SERBIA

Copyright by: BA: «KOMDEL», 11070 Novi Beograd,
YBC, Mihajla Pupina Boulevard no. 10Ž,
v.p. 22,
E-mail: ttigroup@eunet.yu

For publisher: Dragan Ignjatovic, Business Association
Steering Board President «KOMDEL»

Authors: Radmila Trifunovic
Lazar Krnjeta

Layout and print: «Cicero Print», 11070 Novi Beograd,
Blaza Popivode Street no. 3, e-mail:
cprint@eunet.yu

Edition: 700 copies

Realization and publishing funded by the Business
Association of Communal Enterprises «KOMDEL», as a group
of the Communal Economy Committee of the Serbian
Chamber of Commerce.

Any form of commercial sale, copying or reprinting without
prior special consent of publisher and author of the Study is
forbidden.

Sadržaj:

I Uvod	
II Cilj i svrha Studije	
III Položaj komunalnih preduzeća	
1) Status i organizacija	
2) Kapital i imovina komunalnih preduzeća	
3) Način finansiranja komunalnih delatnosti	
4) Politika cena komunalnih usluga	
IV Pravni okviri	
1) Ustavni okviri	
2) Privatizacija	_____
3) Približavanje Evropskoj uniji	_____
4) Pregled osnovnih propisa	_____
a) Zakon o preduzećima	_____
b) Zakon o javnim preduzećima	_____
c) Zakon o lokalnoj samoupravi	_____
d) Zakon o stranim ulaganjima	_____
e) Zakon o koncesijama	_____
f) Zakon o životnoj sredini	_____
g) Zakon o komunalnim delatnostima	_____
h) Zakon o osiguranju	_____
i) Zakon o planiranju i građevstvu	_____
j) Zakon o javnim nabavkama	_____
V Iskustva drugih zemalja	_____
1) Visoko razvijene zemlje	_____
2) Iskustva zemalja u tranziciji	_____
3) Dobri i loši primeri	_____
VI Nadležnost i odgovornost za funkcionisanje komunalnih sistema	_____
1) Uloga lokalne samouprave	_____
2) Nadležnosti i uticaj Države	_____
3) Odnos Država – Osnivač – JKP	_____
4) Stanovništvo	_____
5) Pravni instrumenti za ugovaranje i poveravanje komunalnih poslova	_____
6) Promena navika i ponašanja	_____
VII Poželjni pravci promena	_____
1) Učešće zaposlenih i puna javnost u radu	_____
2) Odnos prema komunalnoj infrastrukturi	_____

Contents:

I Introduction	7
II Objective and purpose of the Study	8
III Position of communal enterprises	11
1) Status and organization	11
2) Capital and property of communal enterprises	12
3) Model of communal activities funding	14
4) Communal services pricing policy	16
IV Legal framework	23
1) Constitutional framework	23
2) Privatization	25
3) Approaching European Union	28
4) Summary of basic regulations	29
a) Law on Enterprises	30
b) Law on Public Enterprises	31
c) Law on Local Government	32
d) Law on Foreign Investments	33
e) Law on Concessions	33
f) Law on Environment	35
g) Law on Utility Services	36
h) Law on Insurance	37
i) Law on Planning and Construction	37
j) Law on Public Procurement	38
V Practices from other countries	41
1) Developed countries	41
2) Practices from transitional countries	44
3) Good and bad examples	46
VI Competencies and responsibility for utility systems functioning	49
1) Role of local government	49
2) State responsibility and influence	51
3) PCE – Founder – State relations	52
4) Population	53
5) Legal tools for contracting and delegating utility	55
6) Changing habits and behavior	57
VII Recommended directions of change	59
1) participation of employees and full transparency	61
2) Attitude towards utility infrastructure	63

VIII Konsolidacija postojećih komunalnih preduzeća _____

- 1) Preduslovi za transformaciju _____
 - a) Obnavljanje objekata i opreme _____
 - b) Postepeni prelazak na ekonomske cene komunalnih usluga _____
 - c) Intelektualna svojina kao nerazdvojni deo imovine JKP _____

IX Obaveznost planiranja promena _____

- 1) Na nacionalnom nivou _____
- 2) Na lokalnom nivou _____

X Strateški okviri i predlog politike transformacije JKP

- 1) Projektovana promena vlasništva _____
- 2) Specifičnosti komunalne infrastrukture _____
 - a) Koncesija nije oblik transformacije postojećih komunalnih preduzeća _____
- 3) Opšti model i postupak transformacije _____
 - a) Priprema za transformaciju _____
 - b) Predlog politike transformacije komunalnih sistema _____
 - c) Okvirni dinamički plan transformacije _____

XI Oblici (modeli) transformacije i privatizacije komunalnih preduzeća _____

- 1) Filtriranje pojedinih delova preduzeća _____
 - a) Model 1. - Izdvajanje dela kapaciteta u samostalno preduzeće _____
 - b) Model 2. - Izdvajanje dela preduzeća u Joint venture _____
- 2) Transformacija u Akcionarsko društvo _____
 - a) Bez strateškog partnera _____
 - b) Sa učešćem strateškog partnera _____

XII Sugestije oko izbora modela po tipovima preduzeća

- a) mala preduzeća – jedino u A.D. _____
- b) srednja preduzeća – svi oblici su mogući _____
- c) velika preduzeća – u mnogo čemu specifični _____

VIII Consolidation of existent communal enterprises 65

- 1) Planned approach consolidation of existent communal enterprises 67
 - a) Renovation of facilities and equipment 67
 - b) Gradual transfer to economically more favorable utility services prices 69
 - c) Intellectual property as inseparable part of CE property 70

IX Obligatory planning of changes 71

- 1) at national level 72
- 2) at local level 73

X Strategic framework and PCE transformation policy proposal 77

- 1) Projected ownership change 77
- 2) Specific nature of utility infrastructure 78
 - a) Concession is not a form of transformation of existing communal enterprises 81
- 3) General Model and transformation procedure 83
 - a) Preparation for transformation 83
 - b) Draft policy of communal enterprises transformation 85
 - c) Basic transformation dynamics plan 85

XI Forms (models) of CE transformation and privatization 89

- 1) Filtering of certain parts of the enterprise 89
 - a) Model 1 – Splitting of capacities into independent enterprise 93
 - b) Model 2 – Splitting of capacities into Joint Venture 95
- 2) Transformation into the limited liability company 96
 - a) Without the strategic partner 97
 - b) With the strategic partner 97

XII Suggestions regarding models per type of enterprise 101

- a) small enterprises – only into Limited Liability Enterprise 103
- b) medium enterprises – all models possible 103
- c) large enterprises – specific to a large degree 104

I Uvod

Studija nudi strateška opredeljenja u budućem funkcionisanju komunalne delatnosti, njenoj transformaciji i rekonstrukciji kao i mogućim budućim modelima privatizacije u ovoj oblasti. Studija treba da posluži kako odgovarajućim republičkim institucijama za donošenje određenih zakonskih okvira i pravaca promena u ovoj oblasti, tako i da bude pomoć u odlučivanju i modernizaciji lokalne vlasti. Ujedno, proverom stavova ukroz široku raspravu o opredeljivima i pravcima promena iznetim u Studiji i sama javna komunalna preduzeća moći će da preduzimaju odgovarajuće korake i da pripremljena uđu u neminovne promene.

Osnovno polazište za opredeljivanje kod budućih oblika organizovanja komunalnih službi je zadovoljavanje potreba građana na određenoj teritoriji i to: na kvalitetan, racionalan, efikasan i dobro organizovan sektor komunalnih usluga. Istovremeno komunalne službe moraju biti, tamo gde je to moguće, tržišno orjentisane, spremne za konkurenciju, ali i u uslovima sigurnog finansiranja koji obezbeđuje normalno funkcionisanje. Ovaj proces nije moguće ostvariti u kratkom periodu. On zahteva koordiniranu akciju mnogih učesnika – Republike, lokalnih vlasti, građana, javnih komunalnih preduzeća.

Sledeći iskustva zemalja u tranziciji koja su dobrim delom prešla ovaj put, bitno je učiniti što manje grešaka kod opredeljivanja koje oblike transformacije ili privatizacije primeniti. Greške su, prema iskustvima drugih, ispravljive, ali daleko više koštaju i duže traje njihovo otklanjanje.

Iz tog razloga, Studija posmatra komunalne delatnosti uz dve pretpostavke:

- da je postojeće komunalne službe potrebno svakako reorganizovati tako da se građanima na pouzdan i kontinuiran način obezbedi visok nivo komunalnog standarada;
- da reorganizacija ide u pravcu koji opštinsku upravu čini najodgovornijom za zadovoljavanje svih komunalnih potreba građana.

Izradu Studije inicirala su i finansirala javna komunalna preduzeća okupljena u Poslovnom udruženju KOMDEL. Tokom izrade Studije, stavovi i opredeljenja su proveravani na sednicama Upravnog odbora, okruglim stolovima i u pojedinačnim razgovorima sa direktorima komunalnih preduzeća. Informacije i analize koje su rezultat višegodišnjeg rada Poslovnog udruženja, poslužile su kao podloga za odgovarajuće stavove i iniciranje pravaca promena.

I Introduction

Present study provides strategic orientation for future operation of communal activities, their transformation and reconstruction as well as possible models of privatization in this field. The study should serve to relevant Republic institutions for adoption of certain legal frameworks and directions of change in this field as well as to be of assistance in making decisions and modernization of local authorities. Communal enterprises will be in position to undertake relevant steps and be prepared for unavoidable changes by testing their stands through wide discussion on orientation and directions of change presented in the study.

Starting point when determining future organization of communal activities is fulfilling the citizens' needs on certain territory through a quality, rational, efficient and well organized communal services sector. At the same time, communal services must be, where possible, market oriented, prepared for competition and provided with secure funding for normal operations. This process can not be implemented in a short period. It requires coordinated action of many participants – Republic, local authorities, citizens, public communal enterprises.

Following the experiences of transition countries which have gone through major part of this process, it is important to make as less as possible mistakes when determining transformation or privatization form. Judging by the experiences of others, mistakes are correctable but they are much more costly and eliminating the consequences takes a lot of time.

For apparent reason, the study observes communal activities with two hypotheses:

- that current communal services need to be reorganized in a way which would provide reliable and continuous high-level communal standards for the citizens;
- that the reorganization makes the municipal administration the most responsible for fulfilling all communal needs of the citizens.

The study designing was initiated and funded by public communal enterprises assembled in "KOMDEL" business association. During the study designing phase, stands and orientations were tested in the sessions of the Steering Board, round tables and individual discussions with the directors of communal enterprises. Information and analyses resulting from the many years of the Business Association's work have served as a support for relevant stands and initiating directions of change.

Međutim, bez obzira na to zadatak nije bio da se problemi posmatraju jednostrano i samo iz ugla javnih komunalnih preduzeća. Studija ne traži razloge «da se ništa ne promeni». Naprotiv, ona inicira sveobuhvatne promene i pokušava da nađe najracionalniji i dugoročno održiv način na koji se te promene mogu izvesti. Zbog toga će ova Studija biti potpuno javna i dostupna stručnoj i široj javnosti.

II Cilj i svrha izrade Studije

Osnovno polazište i opredeljenja data u Studiji imaju za cilj:

- da se započne na svim nivoim odlučivanja sa sprovođenjem restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća kao najbitnijeg preduslova za svojinsku transformaciju;
- da svi učesnici u funkcionisanju javnih službi preuzmu odgovornost za svoj deo posla – Država – lokalna samouprava – javno komunalno preduzeće;
- da se otpočne sa uvođenjem konkurencije u ovoj oblasti;
- da se privuče privatni kapital;
- da se obezbedi kontinuitet, obim, kvalitet i razvoj komunalnih usluga kao bitnog preduslova za život i rad građana na određenoj teritoriji.

Namena (svrha) studije je da pomogne:

- državnim institucijama koje su odgovorne za vođenje politike u donošenju određenih akata koji regulišu ovu oblast;
- lokalnim vlastima koja odlučuje da na dugoročno održiv način zadovolje potrebe građana za komunalnim uslugama na određenoj teritoriji;
- javnim komunalnim preduzećima da otpočnu sa pripremama za predstojeće promene;
- stranim i domaćim investitorima da procenjuju mogućnost isplativosti ulaganja u ovu oblasti;
- javnosti da prihvati i proceni potrebu ulaganja u ovu oblast, potrebu da komunalna delatnost ne bude deo socijalne politike i da cena koštanja postepeno mora pokriti stvarne troškove.

Formulušući ovakav polaz Studija je prvi dokument, do sad urađen, koji na celovit način daje polaz za rešavanje pitanja transformacije komunalne delatnosti. Određeni separati iz ove oblasti

Anyhow, the task was not to view problems one-sidedly and only from the communal enterprise point of view. The study does not search for reasons “to change nothing”. On the contrary, it initiates comprehensive changes and strives towards the most rationale and sustainable way of effectuating the changes. Therefore, the study will be public and available for professional and wider public.

II Objective and purpose of the Study

The objective of the basic foundation and orientations presented in the study is to:

- begin with restructuring of communal enterprises at all decision making levels since this is the most important prerequisite for ownership transformation;
- motivate all participants in the functioning of public services to undertake full responsibility for their part of job – state government – local government – communal enterprise;
- start with introduction of competition in this field;
- attract private capital;
- to ensure continuous, at the required amount, quality and development of communal services as an important prerequisite for living and work of citizens of certain territory.

Purpose of the study is to assist:

- state institutions responsible for policy making when adopting documents relevant to this field;
- local authorities which decide on how to fulfill the long-term citizens' needs for communal services on certain territory in a sustainable way;
- communal enterprises to start preparing themselves for the changes to come;
- foreign and domestic investors to assess profitability of investing in this field;
- public to accept and assess investment needs of this field, necessity of leaving the communal activities out of the social welfare policy and of gradual transformation to economic price of service, that is, price of service covers the actual costs.

By means of formulating this starting point, the study is the first document that gives comprehensive solutions for issues relating to communal enterprises transformation. Certain offprint in this field does not exist,

zakonska rešenja takođe, ali nije ponuđena vizija u kom pravcu promene treba da krenu. Ne dajući veću važnost ovoj oblasti nego što stvarno jeste, mora se, ipak, imati u vidu njena specifičnost, raznolikost, neophodnost kontinuiteta u funkcionisanju, velika do sad uložena sredstva, veliki broj zaposlenih i dr.

Ujedno, nalazimo se u periodu donošenja mnogih zakonskih akata koji će na posredan i neposredan način regulisati ovu oblast. Zbog toga jedna široka rasprava o početnim viđenjima i iznetim mogućim pravcima promena treba da posluži kao polaz za konačna rešenja. Sve primedbe, dopune koje bi se iskristalisale, pomogle bi da na svim nivoima odlučivanja budu doneti konzistentni, odgovarajući modeli transformacije i privatizacije polazeći od realnih mogućnosti društva, standarda građana, što ne isključuje postepeni prelazak na već poznate modele funkcionisanja komunalnih sistema u drugim zemljama.

exist, legislative documents as well but no vision of change has been offered. Having in mind that importance of this field should not be overemphasized, one should take into consideration its uniqueness, diversity, necessity to function uninterruptedly, large investments to date, large number of employees and other.

We are also in the period of adoption of numerous legal documents which will regulate this field in a direct or indirect manner. For that matter, a wide discussion on initial perceptions and eventual directions of change should serve as the starting point for final solutions. When all comments and suggestions take a more definite shape, they would help all decision making levels to adopt consistent and relevant transformation and privatization models based on realistic possibilities of the society and living standards not excluding gradual transition to well-known communal system operations models from other countries.