



Poslovno udruženje komunalnih preduzeća KOMDEL
Business Association of Communal Enterprises KOMDEL

Studija ▶
Study ▶

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

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

Beograd
Belgrade

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 građanju	_____
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	4
II Objective and purpose of the Study	5
III Position of communal enterprises	7
1) Status and organization	7
2) Capital and property of communal enterprises	8
3) Model of communal activities funding	9
4) Communal services pricing policy	12
IV Legal framework	17
1) Constitutional framework	17
2) Privatization	18
3) Approaching European Union	21
4) Summary of basic regulations	22
a) Law on Enterprises	23
b) Law on Public Enterprises	23
c) Law on Local Government	24
d) Law on Foreign Investments	24
e) Law on Concessions	25
f) Law on Environment	26
g) Law on Utility Services	27
h) Law on Insurance	28
i) Law on Planning and Construction	28
j) Law on Public Procurement	29
V Practices from other countries	30
1) Developed countries	30
2) Practices from transitional countries	32
3) Good and bad examples	34
VI Competencies and responsibility for utility systems functioning	37
1) Role of local government	37
2) State responsibility and influence	38
3) PCE – Founder – State relations	39
4) Population	40
5) Legal tools for contracting and delegating utility	42
6) Changing habits and behavior	43
VII Recommended directions of change	45
1) participation of employees and full transparency	47
2) Attitude towards utility infrastructure	48

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 49

- 1) Planned approach consolidation of existent communal enterprises 49
 - a) Renovation of facilities and equipment 51
 - b) Gradual transfer to economically more favorable utility services prices 52
 - c) Intellectual property as inseparable part of CE property 54

IX Obligatory planning of changes 55

- 1) at national level 56
- 2) at local level 57

X Strategic framework and PCE transformation policy proposal 59

- 1) Projected ownership change 59
- 2) Specific nature of utility infrastructure 60
 - a) Concession is not a form of transformation of existing communal enterprises 62
- 3) General Model and transformation procedure 63
 - a) Preparation for transformation 64
 - b) Draft policy of communal enterprises transformation 65
 - c) Basic transformation dynamics plan 66

XI Forms (models) of CE transformation and privatization 66

- 1) Filtering of certain parts of the enterprise 67
 - a) Model 1 – Splitting of capacities into independent enterprise 70
 - b) Model 2 – Splitting of capacities into Joint Venture 71
- 2) Transformation into the limited liability company 72
 - a) Without the strategic partner 73
 - b) With the strategic partner 73

XII Suggestions regarding models per type of enterprise 75

- a) small enterprises – only into Limited Liability Enterprise 77
- b) medium enterprises – all models possible 78
- c) large enterprises – specific to a large degree 78

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 standarda;
- 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 oblast;
- 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 postoje,

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 asses profitability of investing in this field;
- public to accept and asses 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

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.

III Položaj komunalnih preduzeća

Komunalne službe su deo privrede koji je po mnogo čemu različit od klasičnih tržišnih sistema. Činjenica da kod ovih delatnosti po pravilu nije uvedena konkurencija (često nije ni moguća), svrstava komunalna preduzeća u neki oblik monopolskog ili kvazimonopolskog poslovanja. Ovaj monopol je kontrolisan i preko statusa samih preduzeća (kontrola poslovanja od strane osnivača) i direktnom kontrolom cena komunalnih usluga.

Kada je reč o finansiranju delatnosti, dosadašnja praksa je pokazala da opštine često zloupotrebljavaju institucionalni monopol koji imaju nad poslovanjem ovih preduzeća i da ih zbog svojih političkih pozicija, «teraju» da rade i posluju sa cenama koje su osetno niže od realnih tržišnih cena. Naime, u nestabilnim ekonomskim prilikama, opštine se radije odlučuju na popularnu politiku niskih cena, bez obzira što znaju da na taj način na duži rok «seku granu na kojoj sede». Takva politika cena nije naš izum. Slično stanje je bilo u skoro svim zemljama u okruženju koje su prošle ili prolaze tranzicioni period.

Primeri iz okolnih država koje su ispunile uslove za punu integraciju u Evropsku uniju, pokazuju da je moguće osloboditi opštine od ove navike i u finansiranju komunalnih službi uvesti princip da cena pokriva SVE TROŠKOVE.

1) Status i organizacija

U pogledu načina organizovanja pojedini komunalni poslovi su međusobno različiti. Neki od njih zahtevaju jednostavnu organizaciju, dok su drugi i tehnološki i organizaciono daleko složeniji.

Međutim, bez obzira na organizacione i tehnološke razlike sve komunalne službe imaju zajedničku osobinu da predstavljaju nezamenljiv uslov života u urbanim sredinama.

U Srbiji 483 preduzeća obavlja stambeno komunalnu delatnost, od čega je 357 komunalnih preduzeća, a 126 preduzeća je registrovano za stambenu delatnost i uređenje naselja. U ovoj delatnosti zaposleno je oko 3,7% od ukupnog broja zaposlenih u privredi Republike. To su uglavnom državna preduzeća osnovana na nivou grada ili opštine u kojima osnivači imaju pravo većinskog upravljanja.

III Position of communal enterprises

Communal services are the part of economy which is largely different from classic market systems. The fact that these activities typically are not exposed to competition (very often not possible) classifies communal enterprises in a group of monopoly or quasi-monopoly business operations. The monopoly is controlled by means of enterprise status (business operations control by the founder) and by direct control of service price.

Speaking about funding of activities, current practice has shown that very often municipalities abuse institutional monopoly they have over operations of these enterprises, and that because of their political positions they “make” enterprises to conduct business with prices significantly lower than realistic market prices. Namely, in instable political circumstances municipalities more oftenly opt for popular policy of low prices, regardless of the fact that in that way they “cut off the branch they are sitting on”. Such a policy is not our innovation. There was a similar situation in almost all surrounding countries which have gone through the transition or are in the transition process currently.

Practice of the surrounding countries which have fulfilled the terms of full integration in European Union shows that it is possible to free municipalities from this habit, and to introduce the principal of communal services funding by virtue of which the price covers ALL COSTS.

1) Status and organization

In the sense of organization certain communal activities are different. Some of them require simple organization while the others are far more complex in both technological and organizational sense.

However, regardless of organizational and technological differences all communal services have common feature. They represent irreplaceable condition of normal urban living.

483 enterprises in Serbia are conducting housing-communal activities. 357 of them are communal enterprises, while 126 enterprises were registered for housing activities and organization of settlements. Approximately 3,7% of the total number of employees in the field of economy in the Republic is employed in this field. These are mainly state owned enterprises founded by the city or municipality where the founders are holders of majority management right.

Delatnost koje komunalna preduzeća obavljaju u okviru stambeno komunalne grupacije su raznorodne. Često pojedina komunalna preduzeća obavljaju više različitih delatnosti od kojih je, u nekima, jedna upisana kao pretežna delatnost. Ova heterogenost ima svoje opravdanje u organizovanju i funkcionisanju mešovitenih komunalnih preduzeća, posebno u manjim sredinama, ali sa aspekta uporedivosti podataka i sagledavanja položaja izdvojenih delatnosti, svakako izaziva metodološke neusklađenosti.

2) Kapital i imovina komunalnih preduzeća

Radi ilustracije stanja kapitala i imovine, u nedostatku kompletnijih podataka, ovde se daju podaci koji se odnose samo na niskoakumulativne delove javnih komunalnih preduzeća u Srbiji preuzeti iz KOMDEL-ove analize "Predlog konsolidacije i sanacije stanja komunalnih sistema u periodu od 2000. do 2003. godine". Pokazatelji su dati na nivou svih javnih komunalnih preduzeća u Srbiji, ali bez kapitala i imovine koji se odnose na vodovodne sisteme, daljinsko grejanje stanova, održavanje puteva i ulica i distribuciju gasa.

Ukupan kapital sa kojim raspolažu javna komunalna preduzeća ili delovi svih javnih komunalnih preduzeća u Srbiji koji se bave održavanjem čistoće i javnih zelenih površina procenjuje se na oko 215.000.000 US\$.

Sadašnja (neotpisana) vrednost osnovnih sredstava je oko 203.000.000. US\$ od čega se najveći deo (95%) odnosi na građevinske objekte ili zemljište, a manji deo na vozila i opremu za obavljanje delatnosti.

Knjigovodstvena nabavna vrednost opreme sa kojom sva komunalna preduzeća u Srbiji rade je oko 53.000.000 US\$, a njihova knjigovodstvena sadašnja vrednost je svega 8.000.000 US\$. Realna sadašnja tržišna vrednost opreme je ipak osetno viša od njihove knjigovodstvene vrednosti i procenjuje se na oko 12.000.000 US\$.

Ova preduzeća zapošljavaju između 25.000 i 30.000 radnika, a tehnička opremljenost rada je zbog niskog stepena sposobnosti opreme daleko ispod potrebnog nivoa i iznosi svega 400 US\$ po zaposlenom, što ove delatnosti koje su inače niskoakumulativne, još više učvršćuje u toj poziciji.

Activities conducted by communal enterprises within the housing-communal group are heterogeneous. Very often communal enterprises conduct several different activities one of which is registered as prevalent activity. This heterogeneity is justified by organization and functioning of mixed communal enterprises, especially in smaller commonalities, but from the point of view of data comparability and observing the position of detached activities, it certainly causes methodological disharmony.

2) Capital and property of communal enterprises

For the purpose of illustration of the capital and property situation having no more complete data, here we present the data which refer only to low-accumulative parts of public communal enterprises in Serbia taken from KOMDEL's analyses the "Proposal of Consolidation and Rehabilitation of the situation in communal systems in the period 2000 – 2003". The indicators have been given at the level of all communal enterprises in Serbia, but without capital and property referring to water supply systems, remote heating, road and streets maintenance and gas distribution.

Total capital of communal enterprises or parts of all communal enterprises in Serbia operating in the field of cleanliness and public greenery maintenance is estimated to 215, 000, 000 US\$.

Current (non-depreciated) value of fixed assets is approximately 203, 000, 000 US\$, the major part of which (95%) relates to structures or land, and smaller part to vehicles and equipment for performing activities.

Original book value of the equipment used by all communal enterprises in Serbia is approximately 53, 000, 000 US\$, and current book value is only 8, 000, 000 US\$. Actual market value of the equipment is, however, significantly higher than its book value, and is estimated to 12, 000, 000 US\$.

These enterprises employ between 25 000 and 30 000 employees. Level of technical operations is, for the reason of low level equipment capacities, far below the necessary level and is only 400 US\$ per employee, which strengthens the position of these activities as low rate of accumulation.

Potraživanja, obaveze i gubici

Komunalna preduzeća po pravilu imaju neznatne dugoročne obaveze po kreditima, tako da bar što se tiče formalne strane nisu zadužena. Takvo stanje je pre svega posledica toga što kod nas nije ni postojala normalna mogućnost za kreditno zaduživanje, pa su komunalna preduzeća evidentni nedostatak obrtnih sredstava nakoknađivala prikrivenim zaduživanjem prema sopsstvenoj obrtnoj imovini i delimično dobavljačima i sopsstvenim radnicima.

Ukupno posmatrano, kratkoročna potraživanja su veća od ukupnih evidentiranih kratkoročnih obaveza. Ova potraživanja čine najveći deo obrtne imovine komunalnih preduzeća (oko 90%), pošto su zalihe i gotovina odavno potrošeni. Međutim, šansa da se potraživanja zaista i naplate je nažalost objektivno veoma mala, zbog čega su komunalna preduzeća bila prinuđena da otpišu više od 60% svojih potraživanja.

Neotpisana kratkoročna potraživanja su dostigla nivo od oko 60.900.000 US\$, a ukupne kratkoročne obaveze su oko 36.500.000 US\$. Na rast kratkoročnih potraživanja najveći uticaj ima nizak stepen naplate komunalnih usluga koji je uslovljen potpuno nerazvijenim sistemom tarifiranja i pravne zaštite prihoda. U proseku čak 30% ukupno fakturisanog prihoda u dužem periodu ostaje nenaplaćen od čega jedna polovina ostaje trajno nenaplativa.

Kada se u račun uključe i tekući i preneti gubici u poslovanju koji su na nivou od 15% osnovnog kapitala tj. oko 32.500.000 US\$, lako se može završiti procena minimalne cene sanacije obrtnih sredstava komunalnih preduzeća koja je jedan od osnovnih uslova za obezbeđenje normalnog funkcionisanja komunalnih sistema.

3) Način finansiranja komunalnih delatnosti

Rad komunalnih preduzeća finansira se IZ CENE komunalne usluge, što znači da se prihodi ostvaruju na tržištu. Ovo se napominje zbog čestih zabluda da se javna komunalna preduzeća finansiraju iz BUDŽETA. Do ove zabune dolazi verovatno zbog toga što je kod jednog dela posla (javna komunalna potrošnja-čišćenje ulica, održavanje javnog zelenila, održavanje saobraćajnica, kišne kanalizacije i sl) NARUČILAC (kupac) upravo opština koja te usluge po pravilu plaća iz budžeta. Sa tržišnog aspekta, potpuno je jasno da ove prihode komunalna preduzeća ostvaruju na tržištu, osim jednog manjeg dela prihoda od donacija ili direktnih dotacija.

Receivables, payables and losses

By default, communal enterprises have insignificant long-term payables for the loans. Hence, speaking about formal situation they are not in debts. That situation is before all the consequence of the fact that there was no normal possibility to borrow in our country. Communal enterprises have covered the obvious lack of working assets through hidden borrowing towards own working assets and partially towards suppliers and employees.

Generally, short-term payables are bigger than the total recorded short-term receivables. These receivables make the biggest part of the communal enterprise working assets (approximately 90%) since the stock and cash were spent long time ago. However, the chances to cash in the receivables are unfortunately quite slim. That is why the communal enterprises were forced to depreciate more than 60% of their receivables.

Non-depreciated short-term receivables reached the amount of approximately 60 900 000 US\$, and the total short-term payables are approximately 36 500 000 US\$. Growth of short-term receivables is mainly influenced by a low revenue rate collection which is influenced by underdeveloped tariff system and legal protection of revenues. Averagely, almost 30% of total invoiced revenues remain non-receivable for the longer period, half of which will remain permanently non-receivable.

If we include in the calculation both current and carried-over operation losses which are at the level of 15% of fixed assets, that is, approximately 32 500 000 US\$, it would be much easier to estimate minimal price of CE working assets rehabilitation. This is one of basic conditions for providing normal operations of communal enterprises.

3) Model of communal activities funding

Communal enterprise work is funded through the PRICE of communal services meaning that the revenues are realized on the market. This is emphasized for the existence of common delusion that the communal enterprises are funded by the BUDGET. This delusion is created probably as a result of the fact that for one part of work (public communal spending – streets cleaning, public greenery maintenance, roads maintenance, rainwater sewerage and alike) the ORDERER (buyer) is municipality which pays the service from the budget. From the market point of view, it is clear that these revenues of the communal enterprises are generated on the market, except for one smaller part of revenues from donations or direct subsidies.

U praksi je čest slučaj da opštine iz svojih budžeta finansiraju ili dotiraju važnije investicije u komunalnim preduzećima. Taj slučaj jeste primer budžetskog finansiranja, ali su razlozi što do ove dotacije uopšte dolazi, dosta specifični i imaju svoju istoriju koja je pre svega vezana za neadekvatnu politiku cena komunalnih usluga.

Kada se radi o načinu finansiranja, za javna komunalna preduzeća poseban problem predstavlja nemogućnost obezbeđenja tekuće likvidnosti zbog loše i nesigurne naplate prihoda. Čak i kada su cene komunalnih usluga formirane na nivou koji pokriva troškove, zbog nesigurne i nepotpune naplate, komunalna preduzeća nemaju dovoljno gotovine za redovno servisiranje dospelih obaveza.

Tri su osnovna razloga za to:

1. Komunalna preduzeća su destimulisana da utužuju neredovne platiše zbog nesrazmerno visokih sudskih taksi koje moraju da plate unapred (prilikom utuženja). Kako se tu najčešće radi o velikom broju "sitnih" dugova, često nisu u stanju da izdvoje toliki novac za ovu namenu.
2. Bez obzira što se sudu usluga plati unapred, rad sudova je spor. Tako postupci oko utvrđivanja jednostavne činjenice da neko nije platio izvršenu uslugu, često traje i po nekoliko meseci, a zabeleženi su slučajevi kašnjenja i od više od godinu dana.
3. Građani kao dužnici su zaštićeni kratkim opštim rokom zastarelosti potraživanja (12 meseci), a pravna lica kao dužnici dodatno su zaštićena mogućnošću da odugovlače spor, ali i visokim bankarskim provizijama za izvršenje sudskog naloga koje u celini snosi poverilac.

U sektoru naplate potraživanja jedan deo krivice svakako leži i u često nepravednom načinu tarifiranja usluga nasleđenog iz ranijih vremena, nedovoljnom komuniciranju komunalnih preduzeća sa korisnicima usluga, neprimerenim izjavama pojedinih predstavnika lokalne samouprave, ali su navedeni razlozi ipak dominantni: nema kvalitetne i efikasne pravne zaštite prihoda.

Prihodi komunalnih preduzeća ostvaruju se prodajom usluga građanima, privredi i drugim pravnim licima ili opštini kao što je pokazano u sledećoj pojednostavljenoj šemi:

Commonly, the municipalities fund or subsidize from the budget the more important investments in communal enterprises. That case is an example of budget funding, but the reasons for this type of subsidy are special and go back to the history of inadequate communal services pricing policy.

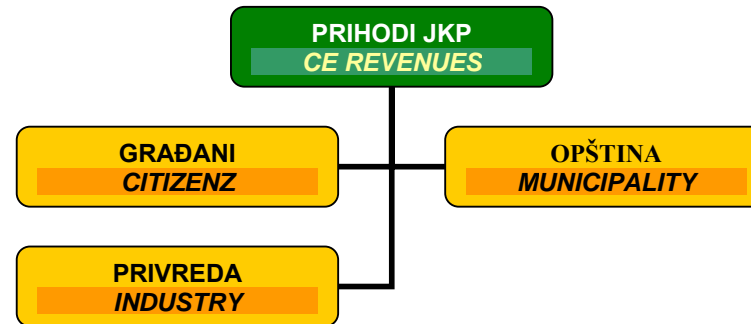
Speaking about the funding method, communal enterprises face special problem of inability to ensure current solvency for the reason of uncertain revenue collection. For the reason of uncertain and incomplete collection, communal enterprises have insufficient cash power to service regular mature liabilities even when the communal service price is set at the level covering operational costs.

There are three main reasons for that:

1. Communal enterprises are not stimulated to institute legal action against non-payers for non-proportionally high court fees which are to be paid in advance (when instituting legal action). Since usually this is a huge number of "small" debts, commonly CEs are not in position set on the side that huge amount of money for that purpose.
2. Regardless of the fact that the court fees are paid in advance, the work of courts is slow. The proceedings of determining the simple fact that someone did not pay service provided, often take few months and there were some cases that took several years.
3. Citizens as debtors are protected with short general deadline of obsolescence of receivables (12 months), and legal entities as debtors are additionally protected with the possibility to drag out the dispute, and also with high rate bank commissions for the execution of court order covered by the creditor.

One part of the guilt for the receivables collection definitely lies in commonly unfair tariff system inherited from the previous period, insufficient communication between the CE and clients, inadequate statements of certain local government representatives, but the above mentioned reasons are however dominant: non existence of quality and efficient legal protection for revenues.

Revenues of communal enterprises are realized through sale of services to the citizens, industry and to other legal entities or municipality as it is presented in this simplified schema;



Postojeći način finansiranja komunalnih službi, pored toga što ga karakterišu cene komunalnih usluga koje ne pokrivaju ni elementarne troškove delatnosti, opterećen je čitavim nizom nenamenskih preliivanja i nečistih računa, što će svakako u predstojećoj transformaciji morati da bude predmet ozbiljnih promena.

Odgovornost za neracionalnosti i nejasnog stvarnog koštanja usluga sada ne snosi ni jedna strana koja učestvuje u obezbeđivanju komunalnih usluga. Država zakonskim i drugim podzakonskim aktima, određuje mnoge aspekte funkcionisanja komunalnih sistema sve do kontrole cena, ali ne nadoknađuje nedostatak sredstava.

Lokalna samouprava direktno određuje nivo obim i kvalitet komunalnih usluga ali ne nadoknađuje sve dubioze koje nastaju zbog neadekvatnog finansiranja komunalnih usluga i zbog dugogodišnjeg socijalnog aspekta, pogrešno lociranog u komunalne usluge.

Javna komunalna preduzeća po pravilu posluju sa gubicima zbog kojih ne snose nikakvu odgovornost niti imaju stimulans da maksimalno racionalizuju svoj rad. Građani koji su takođe učesnici u ovom domenu, nisu naviknuti ni redovno da plaćaju i tako niske cene usluga, niti za određene delatnosti smatraju da treba da izdvajaju novac.

Apart from the fact that the existing CE funding method is characterized by the service price which does not cover elementary operational costs, it is also burdened with a series of non-fixed overflows and foul accounts. In the coming transformation this will have to be a subject of serious changes.

Responsibility for irrationality regarding the setting of actual service price is currently not on either sides participating in communal services provision. By means of laws and by-laws the state sets many aspects of communal system operation but the control of service price, and it does not cover the lack of funds.

Local government directly sets the level and quality of communal services, but it does not cover all dubiousness resulting from inadequate funding of communal services and long lasting social welfare aspect wrongly located in the communal services field.

By default, communal enterprises operate with losses they bear no responsibility for, nor they have motivation to rationalize their operations. Citizens are also participants in this field, and they are not accustomed to pay even so low price regularly and they believe that any money of theirs should be set aside for certain activities.

4) Politika cena komunalnih usluga

Treba imati u vidu da promene privredne strukture prate i odgovarajuće promene strukture potrošnje porodičnih budžeta. U siromašnijim privredama preko 60% ukupnog porodičnog budžeta troši se samo na ishranu. U okviru ove potrošnje stanarina i komunalne usluge učestvuju sa oko 13%. U bogatim privredama troškovi ishrane čine svega 16% porodičnog budžeta, dok su izdaci za stanarinu i komunalne usluge za 50% veći od troškova ishrane (čine oko 24% porodičnog budžeta).

Ovo pokazuje da viši nivo razvoja prati diversifikacija komunalnih usluga, njihov sve veći broj i sve veći kvalitet. (češće pranje ulica, češće odnošenje smeća, kvalitetnije grejanje, potrošnja vode bolji gradski i prigradski prevoz i dr.)

U narednom tekstu, uz podsećanje da naša zemlja svakako spada u siromašnije države, dato je kratko podsećanje na politiku cena komunalnih usluga koja je vođena do i posle političkih promena u zemlji.

Period do 2000-te godine

U narednom tekstu dato je kratko podsećanje na okolnosti koje su bitno uticale na poslovanje komunalnih preduzeća u periodu do 2000-te godine.

U vreme hiperinflacije (1992 i 1993. godine) komunalna preduzeća su bila apsolutni inflatorni gubitnici, pa su krajem 1993. god. jednostavno ostali bez prihoda i bez dobrog dela obrtnih fondova. Sve dotadašnje, inače skromne rezerve jednostavno su istrošene, pa se početkom 1994. godine krenulo iz početka.

Tadašnja kratkotrajna monetarna stabilnost iskorišćena je za stabilizaciju prihoda, međutim i tada na nivou koji nije mogao da obezbedi skoro nikakvu akumulaciju za nužne investicije u potpuno iscrpljenu opremu i vozne kapacitete.

Sledeća zbivanja su takvo stanje sistematski pogoršavala. Iako je te godine (1994) standard građana višestruko povećan, cene komunalnih usluga, zbog tadašnje antiinflacione politike u zemlji nisu menjane, pa su već krajem godine svi korisnici usluga sa lakoćom mogli da izmiruju simbolične račune za komunalne usluge.

1995. godine, uvidevši da takva politika cena ničemu ne vodi, opštine ipak odobravaju određena povećanja cena, ali sada već na ime stvorenih gubitaka i nelikvidnosti komunalnih preduzeća. Tadašnja vlast u Republici na to reaguje tako što već naredne godine (1996.) «antimonopolskom Uredbom» stavlja ove cene pod kontrolu i nedozvoljava njihovo povećanje čak ni u slučajevima najdrastičnijih dispariteta.

4) Communal services pricing policy

One should keep in mind that the change in the structure of economy is accompanied by the change of family budget spending structure. In poor economies, more than 60% of the total family budget is spent for food. Flat-rent and communal services are 13% of this spending. In rich economies, expenditures for food are only 16% of the family budget, while the costs of flat-rent and communal services are 50% higher than food costs (24% of the family budget).

This indicates that the higher development level is accompanied with communal services diversification, their larger number and better quality (more frequent street washing, more frequent waste collection, better heating, water consumption, better urban and extra urban transportation and alike).

With a reminder that our country definitely belongs to poor countries, the text provides brief reminder of the communal services pricing policy implemented until and after the political changes in the country.

Period before the year of 2000

The text provides brief reminder of the circumstances that had significant influence over communal enterprise operations in the period until 2000.

During hyper-inflation period (1992 and 1993) communal enterprises were absolute inflation losers, so that in the end of 1993 they were left with no revenues and major part of working capital. All of the reserves, which were very modest, were spent so in the early 1994 everything started from beginning.

Short period of monetary stability was used for revenues stabilization, however, at the level which couldn't have provided almost no accumulation for necessary investments into totally exhausted equipment and vehicles.

Coming events have aggravated the situation systematically. Regardless of the fact that during that year (1994) the living standard have improved, communal services price, for the reasons of anti-inflation policy, were not changed. Hence, in the end of the year all customers were able to cover symbolic bills for communal services.

In 1995, realizing that such a pricing policy leads nowhere, municipalities have approved certain price increase but on the account of losses created and insolvency of communal enterprises. The government of that time (1996) reacted to that with "Anti-Monopoly Regulation" by putting these prices under control and preventing their increase even in cases of the most drastic disparities.

Krajem 1998. i početkom 1999. godine Republika delimično popušta i skida sa kontrole neke komunalne usluge (proizvodnja i distribucija vode i održavanje čistoće). Pritisnute neizdrživim stanjem u obezbeđenju komunalnih funkcija, opštine negde više, a negde manje koriste priliku i postepeno povećavaju cene iz njihove nadležnosti.

Onda dolazi rat (1999) kada komunalna preduzeća i njihovi osnivači u interesu države ni ne pokušavaju da menjaju cene.

Po završetku rata Republika ponovo "zamrzava" cene komunalnih usluga od 01.09.1999. godine pa sve do prestanka važenja "antimonopolske Uredbe" Vlade Republike Srbije (oktobar 2000-te godine).

Kako je takva politika cena uticala na realno smanjenje cena i obezvređivanje prihoda komunalnih preduzeća prikazano je u narednoj tabelarnom pregledu:

In late 1998 and early 1999 the Republic backed off, and removed control over some communal services (water production and distribution and cleaning). Weighed down with unbearable situation in communal services function, the municipalities have more or less used the opportunity, and step-by-step have increased the prices.

Then, the war came (1999), and communal enterprises and their founders did not try to change the price for it was not in the interest of the state.

After the war was ended, the Republic "froze" communal services prices as of 1 September 1999 till the abolishment of "Anti-Monopoly Regulation" of the Government of the Republic of Serbia (October 2000).

The table shows the effects of such a pricing policy on actual price decrease and provision of revenues to communal enterprises:

Vrsta Usluge <i>Type of services</i>	dec-1997	dec-1998	dec-1999	jul-2000	Realni pad <i>Actual decrease</i>
Iznošenje smeća u €/m² <i>Waste collection in €/m²</i>	0,018	0,014	0,011	0,007	- 52,80%
Voda i kanalizacija u €/m³ <i>Water and sewerage in €/m²</i>	0,079	0,103	0,048	0,038	- 51,60%
Daljinsko grejanje u €/m² <i>Remote heating in €/m²</i>	0,126	0,151	0,075	0,051	- 52,40%
Javno čišćenje u €/m² <i>Public cleaning in €/m²</i>	0,0010	0,0017	0,0009	0,0008	- 10,50%
Usluge sahranjivanja u € <i>Funeral services in €</i>	21,00	18,50	13,00	11,50	- 45,10%
PROSEČNO <i>AVERAGE</i>					- 42,48%

Politika cena od 2000-te godine do danas

Posle političkih promena iz oktobra 2000-te godine, komunalne delatnosti su u celini posmatrano dobile bolji tretman. Osnovni kapaciteti i oprema obnavljani su na jedan dinamičniji način, gde su veliku ulogu odigrale direktne donacije u korišćenim i novim vozilima i drugoj opremi neophodnoj za rad komunalnih sistema.

Posle izvesnih kolebanja, na nivou Republike donose se propisi koji definitivno onemogućavaju dodatnu administrativnu kontrolu cena komunalnih usluga na nivou Republike. Takođe se Republika privremeno odrekla prihoda od poreza na komunalne usluge, čime su direktno stvoreni makro preduslovi za oporavak komunalnih sistema.

Takođe, i same opštine su značajna sredstva ulagale u obnavljanje dotrajalih komunalnih objekata i opreme, a u politici cena komunalnih usluga napravljen je kvalitativan zaokret u odnosu na raniju politiku.

Ipak, u sektoru cena komunalnih usluga, zbog katastrofalno niskog zatečenog nivoa cena, nije moglo da se postigne više. Cene jesu beležile postepen ali znatan rast. Kao što se vidi u narednom pregledu, trebalo je pune dve godine da nivo ovih cena dostigne nivo iz 1997. godine, a tek u 2003. godini da dođe do njihovog realnog rasta.

Pricing policy from 2000 till present

After the political changes in October 2000, communal activities were generally treated better. Basic capacities and equipment were renovated in more dynamic manner. The major role in this was one of the direct donations for used and new vehicles and other equipment necessary for communal enterprises operations.

After certain hesitation, the republic adopted regulation definitely disabling additional administrative control of communal services prices at the Republic level. The Republic has also renounced the revenues form communal services tax, which directly created macro prerequisites for communal systems recovery.

The municipalities have also invested significant amounts in renovation of old communal infrastructure and equipment, and there was a quality turn in the communal services pricing policy in relation to previous policy.

Nothing more could have been done in the communal services pricing sector because of catastrophically low level of price. The prices were gradually going up, but the increase was significant. As it can be seen from the following overview, it took two years to reach the price level from 1997, and to reach realistic increase only in 2003.

Vrsta Usluge <i>Type of services</i>	2000	2001	2002	2003	Realni rast u odnosu na 2000 <i>Actual increase in relation to 2000</i>	Realno u odnosu na 1997 <i>Actual in relation to 1997</i>
Iznošenje smeća u €/m ² <i>Waste collection in €/m²</i>	0,006	0,011	0,019	0,024	+ 180 %	- 4,3 %
Voda i kanalizacija u €/m ³ <i>Water and sewerage in €/m³</i>	0,043	0,108	0,164	0,207	+ 246 %	+ 88,5 %
Daljinsko grejanje u €/m ² <i>Remote heating in €/m²</i>	0,057	0,120	0,251	0,317	+ 300 %	+ 81,3 %
Javno čišćenje u €/m ² <i>Public cleaning in €/m²</i>	0,0011	0,0017	0,0031	0,0051	+ 230 %	+ 115,8 %
Usluge sahranjivanja u € <i>Funeral services in €</i>	11,50	26,81	32,02	34,65	+ 117 %	+ 16,5 %
PROSEČNO / AVERAGE					+ 215 %	+ 24,5 %

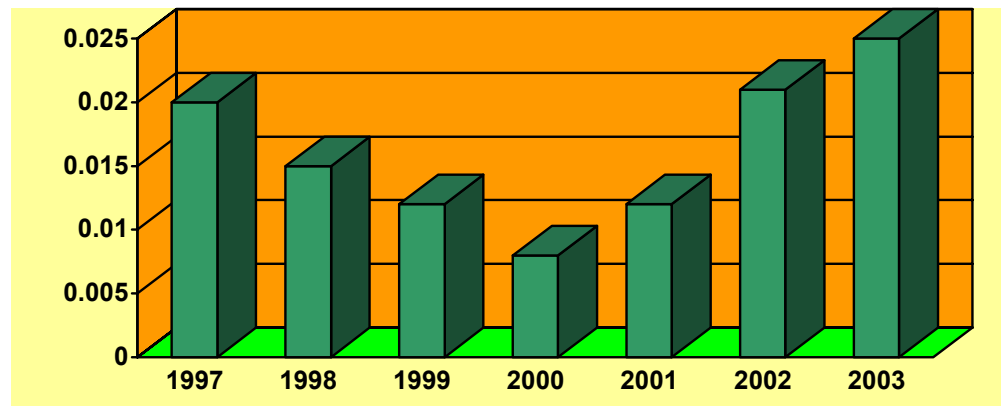
Pri računanju realnog kretanja nivoa cena komunalnih usluga korišćeni su standardni statistički metodi poređenja indeksa. U periodu do 2000-te godine pošlo se od toga da je kurs tadašnje nemačke marke u sebi apsorbavao rast cena na malo, dok je za period posle 2000-te godine kao index cena na malo uzet stvarni index umanjen za nominalni rast kurseva korpe evropskih valuta.

Iz prikazanog seta komunalnih usluga, izdvojene su cene iznošenja smeća (u EUR/m²) koje su nešto sporije rasle od drugih cena, ali čiji primer ipak dobro ilustruje politiku cena komunalnih usluga vođenu u prethodnih nekoliko godina.

Actual communal services price trends were calculated on the basis of standard statistical methods of index comparison. For the period until 2000 it has been assumed that the exchange rate of German mark has absorbed retail prices increase, while for the period after 2000, actual index reduced with nominal increase of European currency basket exchange rates has been taken as the retail prices index.

Waste collection prices (in €/m²) which were increasing a bit slower than other prices but whose example properly illustrates communal services pricing policy of the several previous years have been extracted from the presented set of communal services.

Kretanje cena iznošenja smeća u periodu 1997 - 2003 *Waste collection price trends in 1997 – 2003 period*



Ove cene koje inače imaju mali uticaj na troškove života građana, dobar su primer i zbog toga što pored vidljivog komunalnog servisa ova delatnost ima i manje ili više skriven ekološki značaj i svoju ekološku cenu. Naime, većina lokalnih samouprava (često i građana) pri formulisanju ovih cena vodi računa samo o pokriću tekućih troškova. Tu je postignuto dosta: 2000-te godine cene su pokrivala svega 60% tekućih troškove, 2001 oko 70%, da bi krajem 2003-e godine nivo ovih cena u proseku pokrivaio skoro 90% tekućih izdataka uključujući i amortizaciju.

These prices, whose impact on the cost of living is anyway insignificant, are good example because they have more or less hidden ecological impact and ecological price apart from the visible provision of communal service. Namely, when setting these prices, most of the local governments (citizens also) take care only of covering the current expenses. A lot has been achieved with regard to that: in 2000 the prices were covering only 60% of current expenses, in 2001 approximately 70% and in the end of 2003 these prices were covering almost 90% of current expenses including the depreciation.

Kada bi to bilo sve, u narednom periodu trebalo bi samo pratiti rast cena na malo i blago realno povećati nivo ovih cena i problem bi bio rešen. Međutim, to nažalost nije tako.

U ovoj ceni, pored komunalnog servisa sakupljanja i odvoženja smeća koje građani i drugi korisnici odlože u namenske sudove je i trajno zbrinjavanje tog smeća na deponiji. Naše deponije u velikoj većini su ekološki nebezbedne i neopremljene. Time se na drastičan način ugrožava životna sredina (podzemne vode, otvoreni vodotokovi, požari i aerozagađenja, migracija teških metala u okolno zemljište), ali za uzvrat troškovi deponovanja su daleko niži u poređenju sa zemljama koje svoje smeće tretiraju na ekološki bezbedan način. Problem je što velik broj građana, pa čak i predstavnika lokalne samouprave navikao na tako niske troškove i misli da dodatni troškovi ne postoje.

Viši ekološki zahtevi koji su uslov za punu integraciju naše zemlje u EU imaju svoju cenu. Ako želimo da unapredimo sistem upravljanja otpadom, korisnici već sada treba da plaćaju srazmerno veću cenu iz koje bi trebalo da se finansira izgradnja savremenih bezbednih deponija i alternativnih načina zbrinjavanja otpada. U svetu je prihvaćen princip da zagađivač plaća, a u EU se otišlo i jedan korak dalje: zagađivač plaća SVE troškove.

Zapostavljanje ovih pitanja ili njihovo odlaganje takođe ima svoju cenu koju već plaćamo i koju će na razne načine plaćati buduće generacije. U konkretnom primeru, uračunavanje **pretpostavljenih troškova** bezbednog tretmana gradskog smeća značilo bi najmanje dvostruko veće tarife od postojećih, ali bi bio siguran znak da će problem upravljanja otpadom biti valjano i trajno rešen.

In case these was all, the only thing that should have be done in the coming period is to stick to retail prices increase and just tepidly increase the level of these prices and the problem would be resolved. However, this is not the case.

Apart from communal services of collection and transportation of waste the citizens and other clients dispose of in vessels, this price includes permanent waste disposal on the landfill. Most of our landfills are ecologically unsafe and in bad technical shape. In that way, environment is drastically imperiled (ground waters, water flows, fires and air pollution, heavy metals migration in surrounding soil), but land filling costs are far lower comparing to the costs of countries where the waste is treated in ecologically safe way. The problem is that large population and even local government representatives are accustomed to low costs and they still believe there can not be additional costs.

Ecological requirements which are the condition for full integration of our country in EU do have their price. If we want to improve the waste management system, the users should even now pay proportionally higher price which would fund construction of modern safe landfills and alternative ways of waste disposal. The world has accepted principle the polluter pays, and the EU has made a step further: the polluter pays ALL costs.

Neglecting and postponing the final solution to these problems also has its price we are already paying and which will be in a way paid by future generations. More specifically, building-in the costs of safe household waste treatment would mean at least double tariff comparing to the current, and would also mean that the problem of waste management would be properly and permanently resolved.

IV Pravni okviri

Optimalni pravci transformacije i privatizacije komunalnih sistema u Srbiji se ne mogu sagledati i realizovati bez šireg konteksta poznavanja našeg novog ustavnog uređenja, suštine privatizacije uopšte, i jasne orijentacije zemlje za ulazak u Evropsku Uniju. Ovakav pristup je, pre svega neophodan, jer se radi o krupnim novinama u domenu ustavnog sistema zemlje, koje mogu uticati na status i poslovanje svih subjekata privrednog i javnog zivota, pa time i na i status i poslovanje komunalnih sistema.

S druge strane, proces privatizacije uopšte, koji je započeo u našem društvu, kao instrument tržišnog preobražaja osnovnih ekonomskih odnosa, može imati direktne efekte na buduću transformaciju komunalnih preduzeća. Na kraju, ali sa istim značajem, proces stabilizacije zemlje i njene asocijacije sa Evropskom Unijom, odnosno približavanje našeg pravnog sistema evropskom zakonodavstvu i evropskim standardima, već predstavlja politički i pravni okvir u kome će se ubuduće odvijati sve naše društvene i ekonomske promene. Pregled osnovnih zakona, koji su već promenjeni ili će se uskoro promeniti takođe je sastavni deo ove studije.

1. Ustavni okviri

Donošenjem Ustavne povelje 4 oktobra 2003 godine stvorena je Državna zajednica Srbije i Crne Gore, kojom je suštinski izvršena ustavna reforma zemlje. Poveljom je zamenjen poslednji Ustav Federativne Republike Jugoslavije iz 1992 godine i formirana zajednica sa izrazitom samostalnošću republika. Nova država je rezultat dogovora republika posle dugih i složenih pregovora, u kojima su, pored prednosti stvaranja Zajednice, bili prisutni kompromisi i uticaj Evropske Unije. Ideja vodilja Unije kod stvaranja Zajednice je bila da se više ne menjaju granice u ovom delu sveta, da se odloži rešenje Kosova kao dela Srbije pod upravom Ujedinjenih Nacija i da se spreči destabilizacija regiona. A iznad svega, bilo je uverenje da će Srbija i Crna Gora preko nove Zajednice brže stići do Evropske Unije nego da to čine kao samostalne države.

IV Legal framework

Optimal directions of transformation and privatization of communal systems in Serbia may not be perceived and implemented without the knowledge of the wider meaning of our new constitutional organization, general meaning of privatization and clear orientation of the country towards the accession to the EU. We need this kind of approach before all for this is about the major novelties in the field of the country constitutional system which may influence the status and work of all subjects in the economy and public life; hence, they influence the status and work of communal systems.

On the other hand, general privatization process, which started in our society as an instrument of market metamorphosis of basic economic relations, may have direct effects on future transformation of communal enterprises. Bottom line but with the same meaning, country stabilization process and its association with the European Union, that is, harmonization of our legal system with the European legislation and European standards, represents political and legal framework of all our future social and economical developments. Overview of main laws which have been already changed or will be changed is part of present study, too.

1. Constitutional framework

State Union of Serbia and Montenegro was created by means of adoption of Constitutional Charter on 4 October 2003 which essentially was the constitutional reform of the country. The last Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia from 1992 has been replaced with the Charter, and the union with distinctive independence of republics was established. New state is the result of the agreement between the republics after the long and complex negotiations when apart from the advantages of union creation, compromises and influence of the European Union were also present. Guiding principle was to prevent further change of border lines in this part of the world, to postpone solution for Kosovo as part of Serbia under the United Nations protectorate and to prevent destabilization of the region. Above all, there was a thrust that Serbia and Montenegro will through the new Union reach the European Union in faster way instead of doing that as independent countries.

Poveljom i Zakonom o primeni Ustavne povelje utvrđeno je da Skupština Srbije i Crne Gore ima znatno suženju nadležnost i to u oblasti međunarodnih odnosa, vojnih pitanja i odnosa između republika. Sve ostale oblasti zakonodavstva prepuštene su republikama. Pet novoformiranih ministarstava na nivou Zajednice takođe potvrđuju ovakvu novu podjelu nadležnosti - Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za međunarodnu ekonomsku saradnju, Ministarstvo za unutrašnju ekonomsku saradnju i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

Znatne razlike u veličini i ekonomskoj moći dve republike, i pored proklamovane ravnopravnosti članica, izazivaju probleme (stvaranje jedinstvenog tržišta, dve različite valute, finansiranje zajedničke države, prevazilaženje razlika u bankarskom, spoljnotrgovinskom i carinskom režimu, raspodjela funkcionerskih i diplomatskih mesta i dr.). Značajan problem u ovoj fazi predstavlja i pitanje neusaglašenosti preostalih zakona sa nivou Zajednice sa republičkim zakonima, odnosno utvrđivanje liste starih zakona, koji su još uvek na snazi. Sistem je u ovoj fazi komplikovaniji, jer neki od bivših federalnih zakona i dalje postoje, sve dok se izričito ne ukinu ili dok ih u svoju nadležnost ne prenesu članice Zajednice.

Komunalna javna preduzeća nisu direktno pogođena ustavnim reformom, jer su i dalje u nadležnosti republika, odnosno lokalne samouprave, ali će se njihov dalji razvoj odvijati u drugačijem ustavnim i pravnom okruženju. Ovo će se indirektno odraziti na njihovo osnivanje i poslovanje, jer se mnogi osnovni zakoni menjaju ili će uskoro promeniti svoju sadržinu i time neminovno uticati i na rad komunalnih sistema (Zakon o preduzećima, Zakon o osiguranju, Zakon o stečaju, Zakon o stranom ulaganju, Zakon o građevinarstvu i drugi).

2. Privatizacija

Jula meseca 2001 godine je paketom zakona, a pre svega Zakonom o privatizaciji, otvoren proces pretvaranja državne i društvene svojine u privatnu svojinu, odnosno započeo je postupak privatizacije, kao osnovnog metoda promene osnovnih društveno ekonomskih odnosa u preduzećima i drugim pravnim licima. Na osnovu ovog Zakona i pratećih uredbi (npr., Uredba o prodaji kapitala i imovine javnom aukcijom, Uredba o postupku i načinu restrukturiranja preduzeća i drugih pravnih lica) privatizuju se subjekti privredivanja u celini ili pojedini njihovi delovi,

The Charter and the Law on Implementation of the Constitutional Charter established that the Assembly of Serbia and Montenegro has significantly less competencies in the field of international relations, military issues and relations between the republics. All other legislation has been left to republics. Five newly established ministries at the state union level also confirm the new division of competencies – Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defense, Ministry of International Economic Relations, Ministry of Internal Economic Relations and Ministry of Protection of Human and Minority Rights.

Significant differences in size and economic power of the two republics, besides the promulgated equality between the member republics, cause problems (creation of unified trust, two different currencies, funding of common state, overcoming differences in banking, foreign trade and customs systems, distribution of high offices and diplomatic positions and other). Major problem in this phase is also the issue of harmonization of remaining union laws with the Republic laws, that is, preparing the list of old laws still in force. The system is a bit more complex in this phase for some of the former federal laws still exist till explicitly abolished or transferred to be competencies of member republics.

Communal enterprises are not directly affected by constitutional reform, for they are still the competence of the republics, that is, local government, but their development will take place in a different constitutional and legal environment. This will have direct effects on their operations and establishment for many basic laws will be changed soon or their contents will be changed, and will unavoidably influence the work of communal systems (the Law on Enterprises, Law on Insurance, Law on Bankruptcy, Law on Foreign Investments, Law on Civil Engineering and other).

2. Privatization

In July 2001, the package of laws, the Law on Privatization before all, has opened the process of transformation of state and socially owned property into private property, that is, the privatization process, as the basic method of change of main social economic relations in enterprises in enterprises and other legal entities, has started. By virtue of the law and additional provisions (example: Regulation on Capital and Property Sale by Public Auction, Regulation on the Procedure and Manner of Enterprises and Other Legal Entities Restructuring) the economy subjects are privatized partially or in full in order established by

redosledom koji utvrdjuje Agencija za privatizaciju. Prirodna bogatstva i javna dobra od opšteg interesa nisu uključena u privatizaciju. U prvoj fazi je reč o privrednim organizacijama, dok ce privatizacija javnih preduzeća, uključujući i komunalna, biti sprovedena kasnije. Ta okolnost predstavlja prednost za komunalne sisteme, jer im ostavlja vreme da se bolje pripreme i izuče pozitivna i negativna iskustva dosadašnje privatizacije.

Agencija za privatizaciju, kao pravno lice, samostalno i odvojeno od vlade, inicira i sprovodi privatizaciju, vršeći oistovremeno i kontrolu nad njenom implementacijom. Značajnu ulogu u ovom postupku imaju i Akcioni fond, Centralni Registar za hartije od vrednosti i Privatizacioni registar. Kupci kapitala i imovine u toku postupka privatizacije mogu biti domaća i strana pravna i fizička lica.

Prema odredbama Zakona, privredna preduzeća - subjekti privatizacije, mogu privatizovati samo 70% svog kapitala. Prodaja kapitala ili imovine putem privatizacije ostvaruje se metodom javnog tendera ili javne aukcije. Zakon utvrđuje rok za sprovođenje privatizacije i precizira da se privatizacija društvenog kapitala sprovodi najkasnije u roku od četiri godine od stupanja na snagu Zakona (Zakon je objavljen u Službenom glasniku Republike Srbije broj 38 iz 2001 godine).

Prvi oblik- prodaja kapitala ili imovine javnim tenderom prestavlja javno nadmetanje potencijalnih kupaca u skladu sa određenim uslovima prodaje. Učesnici tendera su pozvani da ponude uslove i program kupovine, a o njihovom izboru odlučuje tenderska komisija, koju formira Agencija za privatizaciju. Ovaj metod privatizacije se praktikuje u slučaju većih i značajnijih subjekata privatizacije. U ostalim slučajevima je reč o aukciji, kao klasičnom obliku nadmetanja, u kome se potencijalni kupci javno izjašnjavaju o već utvrđenim uslovima, pre svega licitirajući o ceni.

U oba slučaja prodaje kapitala ili imovine, zaključuje se ugovor sa Agencijom za privatizaciju, koji mora sadržati detaljan opis predmeta prodaje, cenu i period njene isplate, korišćenje zemljišta i druge uslove pod kojima je kupac prihvatio ponudu za zaključenje ugovora. Oba metoda mora da karakteriše potpuna transparentnost i objektivnost postupka i odlučivanja, kao i odsustvo bilo kakve diskriminacije i stroga kontrola javnosti.

Ako Agencija proceni da kapital ili imovina subjekta privatizacije ne mogu biti prodati metodom javnog tendera ili javne aukcije bez prethodnog restruktuiranja, subjekt privatizacije je dužan da se restruktuiru u postupku privatizacije. U toku postupka restruktuiranja poverioci mogu u celini ili delimično otpisati glavnica duga, pripadajuće kamate ili druga potraživanja. Ovaj postupak je razradila naknadno doneta Uredba o restruktuiranju iz 2002, koja se odnosi na statusne ili organizacione promene, kao i poravnanje iz dužničko-poverilačkih odnosa preduzeća u restruktuiranju.

the Agency for Privatization. Natural resources and public property of general interest were not included in privatization. Economic organizations will be privatized in the first phase, while the public enterprises privatization, including communal enterprises, will follow. This environment is an advantage for communal systems for it leaves them enough time to prepare better and study positive and negative experiences of current privatization.

Agency for privatization, as a legal entity, shall independently and separately from the Government, initiate and implement privatization, and simultaneously perform control of its implementation. Major role in this procedure is on the Action Fund, Central Register for Bonds and Privatization Register. Domestic and foreign legal and natural entities may be the capital and property buyers in the privatization process.

According to the provisions of the law, economic enterprises – privatization subjects may privatize only 70% of their capital. Capital and property sale through privatization is performed by means of public tender or public auction. The law prescribed the deadline for privatization implementation, and precisely stated that the privatization of stet owned capital is to be implemented in four years period as of the date the law entered into force (the law has been published in the “Official Gazette of the Republic of Serbia”, no. 38 in 2001).

The first form – capital or property sale by means of public tender is a public competition of eventual buyers in accordance with sale criteria. Bidders are invited to offer the terms and program of purchase, and the tender committee, established by the Agency for Privatization, decides which bidder will be selected. This method is used in practice in case of larger and more significant privatization subjects. In other cases it is an auction, as the classical form of competition whereby potential buyers publicly declare on the requirements, that is, bid on the price.

With regard to both cases of capital or property sale, the contract with the Agency for Privatization will be concluded, which has to be comprised of detailed description of the subject of sale, price and period of payment, land utilization and other terms the buyer has accepted in the contract. Both methods have to be characterized by transparency and objectivity of procedure and decision making, as well as by no discrimination and rigid control by public.

If the Agency assesses that the capital or property of privatization subject may not be sold by public tender or public auction method without prior restructuring, privatization subject shall be responsible for restructuring during the privatization procedure. During the restructuring procedure, the trustees may, partially or in full, write off the debt principle, interests or other receivables. This procedure has been developed by subsequently adopted Regulation on Restructuring for 2002, which refers to status or organizational changes, as well as settlement of debtor-creditor relations of the enterprise in restructuring.

Agencija obavezno otvara postupak restrukturiranja preduzeća ako je nemoguće sprovođenje postupka privatizacije u postojećem statusnom ili organizacionom obliku, ako je to neizvodljivo sa postojećom strukturom kapitala, ako u razumnom roku nema kupaca za kupovinu preduzeća i kad obaveze preduzeća prevazilaze ukupnu vrednost aktive umanjene za iznos gubitaka tekuće i ranijih godina.

Postupak restrukturiranja podrazumeva donošenje odluke o tome, oglašavanje te odluke i pozivanje poverilaca da prijave svoja potraživanja prema preduzeću u restrukturiranju. Program restrukturiranja, koji izrađuje Agencija za privatizaciju, može imati više elemenata, kao što su podela preduzeća ili prodaja pojedinih njegovih delova, prenos imovine, mere za povećanje kapitala ili za smanjenje broja zaposlenih itd. Najčšći oblik dogovora sa poveriocima je oproštaj ili smanjenje duga, kojim bi se preduzeće u restrukturiranju osposobilo da bi lakše bilo prodato u postupku privatizacije.

Program restrukturiranja smatra se donetim ako za program glasa jedan odnosno više poverilaca, ili njihovih ovlašćenih predstavnika čija potraživanja iznose više od polovine ukupnih potraživanja prema preduzeću koje se restrukturiira. Ako se za program restrukturiranja ne izjasne većinski poverioci Agencija pokreće novi postupak restrukturiranja, predlaže izmenu postojećeg, pokreće stečajni postupak ili likvidaciju, odnosno preuzima druge mere koje bi omogućile prodaju kapitala i imovine.

Naša privatizacija polazi od iskustava drugih zemalja u tranziciji, ali pokušava da odslika specifičnosti našeg privrednog i pravnog sistema. U tom smislu, teskoće na koje se već naišlo u njenoj realizaciji, kao i izvesna neslaganja u stručnom i teorijskom pogledu u vezi sa njom, prevazilaze se javnom raspravom o izmenama ili dopunama odgovarajućih osnovnih zakona, pre svega Zakona o preduzećima ili samog Zakona o privatizaciji. Tako je i došlo do nedavnih izmena Zakona o privatizaciji, posebno u delu koji se tiče aukcijske procedure i obaveza preduzeća u privatizaciji, naročito u delu o finansijama i životnoj sredini.

Primedbe koje se stavljaju na dosadašnji tok privatizacije govore o prevelikoj ulozi države u prodaji kapitala i imovine, odnosno o premaloj ulozi samih privrednih preduzeća - subjekata privatizacije. Privatizacija, i pored dosadašnjeg uspeha, jos uvek nije atraktivna za strane strateške partnere. U pojedinim primerima ostvarene privatizacije, kupci se ne pridržavaju obaveza iz ugovora o kupovini preduzeća, posebno dela o socijalnom programu, pa se u celini postavlja pitanje kontrole izvršenja

The Agency will be due to open enterprise restructuring procedure, if the privatization process implementation in the existing status or organizational form is not possible, if it is unfeasible with the existing capital structure, if within reasonable period there were no buyers for the enterprise and when enterprise payables exceed total value of assets decreased for the amount of losses in the current and previous years.

Restructuring procedure implies making decision on that, announcing the decision, and inviting trustees to report their receivables from the enterprise in restructuring. The restructuring program may have several elements, such as the division of enterprise or selling some of its parts, transfer of assets, measures to increase capital or to reduce personnel, etc. The most frequent way of agreement with trustees is debt writing off or reduction in personnel in order for the restructuring enterprise to be more easily sold in privatization process.

Restructuring program is considered adopted if one or more trustees or their authorized representatives the receivables of which amount to more than half of total receivables against the restructuring enterprise cast their vote in favor of the program. If the majority of trustees do not cast their vote in favor of the program, the Agency initiates a new restructuring program, proposes the change of the existing one, and initiates a receivership procedure or liquidation, or takes other measures to ensure selling of capital and assets.

Privatization in our country uses practices from other transitional countries, but seeks to follow the characteristics inherent in our economic and legal system. In that respect, all the difficulties encountered in the course of its realization, as well as some disagreements in its technical and theoretical aspect, are surmounted by organizing public hearings on amendments and addenda to relevant laws, primarily to the Law on Enterprises or the Law on Privatization. Thus, recent amendments to the Law on Privatization were introduced, particularly in the part dealing with auction procedures and responsibilities of privatizing enterprise, namely the part concerning finances and the environment.

The objections on the past course of privatization testify to the excessive role the state plays in selling capital and assets, that is, the insufficient role of enterprises themselves, which are the object of privatization. Despite the past success, privatization still does not attract the attention of foreign strategic partners. In some of the completed privatization processes, buyers do not meet their contractual obligations for enterprise purchase, particularly concerning the social program, which raises the issue of control over the contract

ugovora i naknadne odgovornosti kupca. Postupak restrukturiranja preduzeća i njegovih delova, koji je razrađen Uredbom o restrukturiranju u slučaju kada prodaja na tenderu ili aukciji ne da rezultate, dopunjuje privatizaciju, ali je zbog sporog dogovora sa poveriocima, takođe ne ubrzava. Sada se razmatra mogućnost promene same Uredbe u smislu da su osnivanje zavisnih preduzeća i prodaja kapitala i imovine (npr., "zdravih" delova preduzeća) mogući i u toku faze prestruktuiranja, pre formalnog dogovora poverioca, odnosno pre finalnog usvajanja programa restrukturiranja od strane Agencije.

3. Približavanje Evropi

Federativna republika Jugoslavija, sada Državna zajednica Srbija i Crna Gora, se nalazi na putu da postane članica Evropske Unije. Svi politički, ekonomski i pravni razlozi govore u prilog takvog rešenja, ali taj put nije jednostavan i svakako ne zavisi samo od nas. Postoji nekoliko faza i više uslova, koje Srbija i Crna Gora mora da pređe i ispuni pre nego što postane punopravna članica Unije. Ti uslovi se odnose na formiranje demokratskih odnosa, postizanje određenog stepena ekonomskog razvoja i uspešnu saradnju u regionu i međunarodnoj zajednici.

Faza u kojoj se sada nalazimo jeste process stabilizacije i asocijacije, koji bi trebalo da se završi potpisivanjem Ugovora o pridruživanju Evropskoj Uniji. Posle potpisivanja Ugovora bi usledili pregovori, čiji rok nije unapred određen, a zatim se u nastavku stiče zvanje kandidata za članstvo u EU. Za sve to vreme zemlja kandidat mora da poboljšava svoje političke, ekonomske i pravne performance kako bi se približila zakonodavstvu i standardima Evropske Unije.

Približavanje Zajednice Srbije i Crne Gore Evropskoj Uniji, i pored nesporne političke opredeljenosti, objektivno je u zakašnjenju. Trenutni problem je i nepostojanje jedinstvenog tržišta na teritoriji nove Zajednice, odnosno usaglašavanje razlika između dve republike (različite valute, različiti carinski, spoljnotrgovinski i bankarski sistemi), jer Unija želi da pregovara sa jednim, a ne sa dva partnera.

Faktička situacija je da se Srbija i Crna Gora (bivša Jugoslavija) nalazi na začelju u pogledu kandidature za članstvo u Evropskoj Uniji. Ugovor o stabilizaciji i asocijaciji za sada nisu potpisale samo Albanija, Bosna i Hercegovina i Srbija i Crna Gora. Predstoji nam izrada studije o prihvatljivosti, pregovori sa Unijom i zvanično isticanje kandidature za članstvo. Procene u pogledu vremena, koje je neophodno da Srbija i Crna Gora postane punoprani član Unije su različite – od 2007 do 2015. U toku su naponi da se prevaziđu problemi interne harmonizacije između Srbije i Crne Gore kako bi se na Solunskom Samitu EU donela odluka o ubrzanom pristupanju SCG Evropskoj Uniji. Time bi se Srbija i Crna Gora priključila prethodnoj grupi zemalja Zapadnog Balkana za članstvo u EU – Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumuniji.

execution and subsequent responsibility of the buyer. The procedure for restructuring of the enterprise or its parts, as defined in the Decree on Restructuring in the event that selling on tender or auction does not give any results, complement, but does not streamline the privatization process, due to the slow process of reaching the agreement with trustees. The possibility of altering the Decree so as to ensure that the establishment of affiliated companies and selling of capital and assets (for instance, sound parts of the enterprise) are possible also in the course of the restructuring phase, before the formal agreement of trustees, that is, before the Agency adopts the restructuring program.

3. Approaching Europe

The Federal Republic of Yugoslavia, now the State Union of Serbia and Montenegro, is on the way for the European Union accession. All political, economic, and legal reasons support such a solution, but this is not an easy task and it certainly does not depend solely on us. There are several phases and a number of requirements that Serbia and Montenegro is to meet prior to becoming a full member of the EU. These requirements relate to establishing democratic relations, accomplishing the required level of economic development and a successful cooperation in the Region and the international community.

The phase we are going through at present is the process of stabilization and association that is to terminate by signing the Agreement on the European Union Accession. As a follow up, talks are to ensue, the deadline of which is not determined in advance, on completion of which the title of a candidate country for the European Union membership is acquired. Meanwhile, the candidate country is due to improve its political, economic, and legal performances in order to approach the legislation and standards of the European Union.

Serbia and Montenegro's approaching the European Union, despite the indisputable political orientation, is in fact beyond schedule. Besides, there is the ongoing problem of the lack of a unified marketplace in the newly formed country and smoothing the disparities between the two republics (different currencies, different customs, foreign trade, and banking system), because the Union wants to negotiate with one, not two partners.

It is a fact that Serbia and Montenegro (previously Yugoslavia) is trailing with respect to the candidature for the European Union membership. The Agreement on Stabilization and Association has not been signed so far only by Albania, Bosnia and Herzegovina, and Serbia and Montenegro. The preparation of feasibility study is to ensue, as well as negotiations with the Union, and the official announcement of membership candidature. There are different estimations concerning the time required for Serbia and Montenegro to become a full member of the Union - from 2007 until 2015. The efforts to overcome the problems of the internal harmonization between Serbia and Montenegro are underway in order to pass the decision on its accelerated accession to the EU on the EU Summit in Solun. In this way, Serbia and Montenegro would join the previous group of the West Balkans countries for the EU membership - Croatia, Bulgaria, and Romania.

4. Pregled osnovnih propisa

Kao što je napomenuto na početku, poslednjih godina je u SR Jugoslaviji, odnosno Srbiji i Crnoj Gori, u toku intenzivna reforma pravnog sistema. Ona se objašnjava novim potrebama u vezi sa tranzicionim karakterom zemlje (prelaskom na tržišnu ekonomiju i demokratizacijom), kao i orijentacijom na članstvo u Evropskoj Uniji (približavanjem evropskim standardima i zakonodavstvu Unije). Prelazni period u kome se nalazimo zahteva suštinsku promenu postojećih zakona, ali još više donošenje novih zakonskih propisa, koji će na drugačiji način regulisati nestajanje starih i nastanak novih društvenih odnosa. Specifičnost reforme našeg pravnog sistema je potencirana i novim potrebama da se, pre svega, intenzivnim republičkim zakonodavstvima, oblikuje i učini funkcionalnom nova Državna zajednica Srbije i Crna Gora.

Šire posmatrana, pravna reforma je deo opšte reforme zemlje na putu ka demokratskom društvu i tržišnoj ekonomiji. Ona je deo našeg izazova da se neophodnim promenama oslobodimo političke i ekonomske zaostalosti, ali i šansa da ne ponovimo neke od grešaka koje su druge zemlje u tranziciji pre nas učinile. Približavanje Evropskoj Uniji, kao sastavni deo te tranzicije, jeste dobar putokaz za prevazilaženje teskoća i povoljna prilika da u okviru reforme sistema izgradimo jedno savremeno pravo. To već pokazuju primeri izvesnog broja novih ili izmenjenih zakona, koji su nedavno doneti ili na čijem se donošenju sada radi.

Važan element pravne reforme zemlje, bez koga nova sadržina zakona ne može dati prave rezultate, jeste pitanje primene zakona, kao i pitanje obuke sudskog kadra i javne administracije. Prvo pitanje - primene prava tradicionalno predstavlja najslabiju tačku našeg pravnog sistema, čak i u slučajevima kada je sadržina nekih zakona prihvatljiva. Ono je vežano za naš mentalitet, nedisciplinu i korupciju, ali i za nesamostalnost pravosuđa i pritisak političkog faktora. Trening sudskog kadra je u neposrednoj vezi sa tim problemom, jer novi pravni sistem mogu ostvariti samo kadrovi koji su posebno obučeni za njegovu efikasnu implementaciju.

Problem obuke i edukacije u reformi sistema je mnogo širi, i pored sudskog, obuhvata i trening drugih kadrova, odnosno javne administracije uopšte. Ta obuka znači, ne samo upoznavanje sa savremenijim metodama rada, već i sa osnovnim zakonima sadašnje reforme, a posebno sa osnovnim pojmovima funkcionisanja i zakonodavstva Evropske Unije. Međunarodna zajednica, a posebno Evropska Unija, veoma su zainteresovani za ovaj oblik našeg prilagođavanja tranziciji i pripremama za članstvo u Uniji, uz spremnost da takav oblik obrazovanja i usavršavanja pomognu finansijski, programom i predavačkim kadrom. Sve ovo važi i za i za traženje optimalnih modela transformacije i privatizacije komunalnih sistema u Srbiji.

4. Summary of basic regulations

As mentioned in the beginning, an intensive judicial system reform has recently been underway in the Federal Republic of Yugoslavia, presently Serbia and Montenegro, which could be explained by new needs arisen in relation to the transition that the country is going through (with the transition to market economy and democratization), as well as the orientation towards the European Union membership (approaching the European standards and legislature of the Union). The transitional period we are passing through requires a radical change of current laws, but more importantly, passing new regulations with different approach to the disappearance of the old and the appearance of the new social relations. The reform of our legal system is also intensified by new needs primarily for intensive republican legislation to shape and render the new State Union of Serbia and Montenegro more functional.

In a broader context, legal reform is a part of general reform of the country that is on the way to market economy and becoming a democratic society. It is a part of our challenge to throw off political and economic underdevelopment through necessary changes, but a chance as well to avoid previous mistakes of other transitional countries. Approaching the European Union, as part of the transition process, is a good guidance towards overcoming the difficulties and an opportunity to build a modern legislation within the frame of system reforms, as could be seen from a number of recent new or amended laws or those in preparation.

The important element of legal reform of a country, without which new laws would not yield good results, is the issue of the application of law and training the personnel in judiciary and public administration. The first issue - the application of law - is traditionally the weakest point of our legal system, even in cases when certain laws are acceptable. This is related to our mentality, lack of discipline, and corruption, but also to the dependence of legal system and political pressure. Training the personnel in judiciary is directly related to the problem, as new legal system can be established only with personnel specially trained for its effective application.

The problem of training and education within the system reform is more complex, and aside from judicial, it comprises training of other personnel as well, that is, public administration in general. This training means not only familiarization with up-to-date working methods, but also with principal laws of current reform, especially with basic concepts of the European Union functioning and legislation. The International Community, especially the European Union, are very interested in this form of our adjustment to transition and preparations for the EU accession, ready to assist such form of education and professionalization financially, with program and training staff. All this also applies to seeking the optimal models of transformation and privatization of utility systems in Serbia.

a) Zakon o preduzećima

U nastavku ukazujemo na nekoliko najvažnijih zakona, čije poznavanje i primena mogu imati uticaja na rad komunalnih sistema, odnosno biti važni za realizaciju studije. Na prvom mestu tu je Zakon o preduzećima, kao sistemski zakon u oblasti privrede, koji privlači najveću pažnju zakonodavca i prakse i nalaže stalno praćenje i inovaciju. Zakon utvrđuje pravni položaj preduzeća, osim ako za preduzeća iz određenih privrednih oblasti posebnim propisima nije nešto drugo određeno. Zakonom je proklamovan princip jednakosti položaja, prava, obaveza i odgovornosti na tržištu svih preduzeća, bez obzira na oblik organizovanja, ali je i napravljena razlika između preduzeća koja ne obavljaju delatnost od opšteg interesa i preduzeća koja navedenu delatnost obavljaju.

Zakon je istovremeno osnova i pravni okvir za mnoge druge specijalizovane zakone u privredi, kao što su, na primer, Zakon o stranim ulaganjima ili Zakon o koncesijama. Sadržina Zakona o preduzećima je direktno povezana sa Zakonom o privatizaciji, jer se proces privatizacije može uspešno obaviti samo direktnom primenom oba zakona.

b) Zakon o javnim preduzećima

Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa izričito je propisano da javna preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa imaju svoju imovinu kojom upravljaju i raspolažu u skladu sa saveznim zakonom kojim se utvrđuje pravni položaj preduzeća. Imovinu javnog preduzeća i drugih oblika preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, čine pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti i druga imovinska prava uključujući i pravo korišćenja obara u državnoj svojini, odnosno dobara od opšteg interesa (član 9). Javno preduzeća za svoje obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom (član 10).

U Zakonu o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (član 2) taksativno su nabrojane osnovne delatnosti od opšteg interesa, to su: "delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog gasa; promet nafte i naftinih derivata; Železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja; telekomunikacija; izdavanje službenog glasnika Republike Srbije; informisanja; izdavanja udžbenika; korišćenja, upravljanja, zaštite i unapređivanja dobra od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač) kao i komunalne delatnosti".

a) Law on Enterprises

We will point out to several most important laws the knowledge and implementation of which may affect the operation of utility systems, that is, be of significance for the realization of the study. First of all, there is the Law on Enterprises, as a systematic law in the area of economy that attracts most attention of lawmakers and practice, and stipulates constant tracking and innovation. The Law determines the legal status of an enterprise, unless otherwise defined under special regulations for enterprises from certain economic areas. The Law supports the principle of equality of status, rights, obligations, and responsibilities on the market for all enterprises, regardless of the organizational form, but makes the difference between enterprises performing and those not performing activities of public interest.

At the same time, the Law is the basis and legal framework for other special laws in the area of economy, such as, for example, the Law on Foreign Investments or the Law on Concessions. The Law on Enterprises is directly related to the Law on Privatization, because the process of privatization may be successfully accomplished only with direct application of both laws.

b) Law on Public Enterprises

The Law on Public Enterprises and Performing Activities of Public Interest specifies that public enterprises performing activities of public interest have their assets to manage and dispose of in accordance with federal law determining the legal status of enterprises. The assets of public enterprises and other forms of enterprises performing activities of public interest comprise the right on owning movable and immovable property, financial resources and securities, and other property rights including the right on using the state-owned assets, that is, the assets of public interest (Article 9). Public enterprise accounts for its liabilities with all its assets (Article 10).

The Law on Public Enterprises and Performing Activities of Public Interest (Article 2) specifies basic activities of public interest as follows: "activities defined as such by law in the area of production, transmission, and distribution of electricity; production and processing of coal; exploration, production, processing, transport, and distribution of petroleum and natural and liquid gas; petroleum and petroleum products trading; railway, postal, and airborne traffic; telecommunications; issuing the Official Gazette of the Republic of Serbia; informing; schoolbooks publication; using, management, protection, and improvement of assets of public interest (water, roads, mineral resources, forests, navigable rivers, lakes, banks, spas, wildlife) and utility services."

Sasvim je jasno da kako sistemski, tako i specijalni zakoni i drugi zakoni koji se odnose na ovu oblast nisu kompatibilni, istu stvar rešavaju na različite načine, jedan osporava drugi i sl. Međutim, za opredeljivanje o promenama i prilagođavanje komunalne delatnosti reformama u toku i pripremama za usaglašavanje zakonske regulative Republike Srbije sa standardima i zakonim Evropske Unije treba da budu u prvom planu kod početnih koraka u transformaciji i rekonstruiranju javnih preduzeća uopšte, a posebno kod javnih komunalnih preduzeća.

c) Zakon o lokalnoj samoupravi

Opština, kao osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, prema odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi (član 18) odgovorna je da uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje (reč je o poslovima koji spadaju u izvorni krug opštine). Njena je obaveza da obezbedi da se delatnosti od opšteg interesa obavljaju stalno, kontinuirano i po meri korisnika usluga ili proizvoda u određenim delatnostima. Uslove i način organizovanja poslova u vršenju komunalnih delatnosti i uslove za korišćenje komunalnih proizvoda, odnosno usluga propisuje skupština opštine kao organ opštine. Odredbom člana 30. Zakona o lokalnoj samoupravi opština osniva javna komunalna preduzeća i vrši nadzor nad njihovim radom.

Sudska zaštita prava na lokalnu samoupravu protiv pojedinačnih akata i radnji državnih organa ili organa teritorijalne autonomije kojima je učinjena povreda Ustavom i zakonom garantovanih prava jedinice lokalne samouprave ili se sprečava učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave, zajmčena je odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi i ostvaruje se pred Upravnim sudom.

d) Zakon o stranim ulaganjima

Značajan Zakon u ovom pogledu je i nedavno donet Zakon o stranim ulaganjima, koji ovu oblast reguliše efikasnije i čini je interesantnijom za strane investitore. Stranim investitorom se prema ovom Zakonu smatraju strana pravna i fizička lica, kao i državljani Srbije i Crne Gore sa stalnim ili najmanje jednogodišnjim boravkom u stranoj zemlji.

It is clear that both permanent and special laws, as well as some other laws related to this area, are not compatible, as they deal with the same issue in different ways, one disproving the other, etc. However, they should be a focal point when deciding on introducing changes and adaptation of utility services to ongoing reforms and preparations for bringing the laws of the Republic of Serbia in line with the European Union standards and laws, at the initial stage of public enterprises transformation and restructuring in general, and public communal enterprises in particular.

c) Law on Local Government

Municipality, as a basic territorial unit in which local government is exercised, under the provisions of the Law on Local Government (Article 18), is accountable for regulating and ensuring the functioning and development of utility services, as well as organizational, financial and other terms for their performing (i.e. the original scope of responsibilities of municipality). It is under obligation to ensure that the activities of public interest are performed regularly, continually, and customer-friendly. Municipal assembly, as a municipal body, specifies terms and manner of organizing activities in communal service delivery and terms for using communal products or services. Under the provision of Article 30 of the Law on Local Government, municipality establishes public communal enterprises and supervises their activities.

Provisions of the Law on Local Government guarantee judicial protection of right on local government against particular acts and actions of state bodies or bodies of territorial autonomy that violate the constitutional and legal rights of local government unit or which halt citizen participation in local government execution, and realize it with the Constitutional Court.

d) Law on Foreign Investments

Recent Law on Foreign Investments regulating this area in a more efficient manner and therefore renders it more interesting for foreign investors is also very important. Under this law, foreign investors are considered to be foreign legal and physical entities, as well as the citizens of Serbia and Montenegro with permanent or minimum one-year residence in a foreign country.

Stranom investitoru je omogućeno da sam ili sa drugim stranim i domaćim investitorima osnuje preduzeće ili kupuje akciju u okviru postojećeg preduzeća. Investicija može biti u stranoj kovertibilnoj valuti, pokretnim stvarima, intelektualnoj svojini, hartijama od vrednosti ili nekim drugim svojinskim pravima. Ona je moguća i u dinarima, koji se mogu transferisati u inostranstvo ili reinvestirati.

Stranom investitoru može biti data i koncesija za eksploataciju prirodnih bogatstava ili dobara od opšteg interesa, odnosno dozvola za obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

Takav investitor može da koristi i B.O.T. koncesiju, o kojoj govori i Zakon o koncesijama (da gradi, koristi i preda nazad objekt, uređaje, neka postrojenja i dr.).

Stranom ulagaču se pruža nacionalni tretman, odnosno garantuje pravna sigurnost i zaštita u pogledu stečenih prava i obezbeđuje isti tretman u pogledu prava i obaveza kao svakom drugom pravnom i fizičkom licu iz Srbije i Crne Gore. Procedura stranog ulaganja je pojednostavljena običnom registracijom kod nadležnog suda.

e) Zakon o koncesijama

Zakon o koncesijama je takođe nedavno donet posle skoro dve godine diskusije. Interesovanje za ovaj Zakon je bilo veliko među domaćim i stranim partnerima, posebno zbog toga što institut koncesije po pređašnjem zakonu praksa nije prihatala. Zakon uređuje uslove, način i postupak davanja koncesije za korišćenje prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi, za koje je zakonom određeno da u svojini Republike, kao i za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. On takođe utvrđuje rok trajanja koncesije, elemente ugovora o koncesiji, koncesionu naknadu, ostvarivanje koncesionih prava i obaveza, osnivanje i poslovanje koncesionog preduzeća i druga pitanja od značaja za ostvarivanje koncesije.

Prema Zakonu, koncesija je pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa, koje nadležni državni organ ustupa domaćem ili stranom licu na određeno vreme, pod uslovima propisanim zakonom, uz plaćanje koncesione naknade. Koncesija u ovom smislu je i koncesija po B.O.T. sistemu (build-operate-transfer - izgradi-koristi-predaj), kao i svi oblici ovog sistema, koji se zasnivaju na izgradnji i rekonstrukciji ili finansiranju kompletnog objekta, uređaja ili postojenja, njegovom korišćenju i predaji u svojini Republike Srbije u ugovorenom roku.

Foreign investor is able to establish an enterprise or buy actions within the existing enterprise alone or with other foreign or domestic investors. The investment may be realized in a foreign convertible currency, movable property, intellectual property, securities, or any other property rights. It could also be realized in dinars, with the possibility to reinvest or transfer them abroad.

Foreign investor may also be given a concession for the exploitation of natural resources or assets of public interest, that is, a license for performing activities of public interest.

Such investor may also use a B.O.T. concession dealt with in the Law on Concessions (to build, use, and hand over a facility, equipment, plants, etc.).

Foreign investor is provided national treatment, that is, the guarantee of legal security and protection in terms of acquired rights and is provided the same treatment in terms of rights and obligations as any other legal and physical entity in Serbia and Montenegro. The procedure for foreign investment is reduced to the usual registration with competent court.

e) Law on Concessions

The Law on Concessions has also been adopted recently after almost two years of discussion. Domestic and foreign partners showed great interest for the law, particularly because the concept of concession under the previous law had not been accepted in practice. The law defines terms, method, and procedure for granting concessions for using natural resources and assets of general use which have been designated by law as the property of the Republic and which are intended for performing the activities of public interest. It also determines the duration of concession, concession contract and concession fee, the realization of concession rights and obligations, the establishment and operation of Concession Company, and other issues of significance for the realization of concession.

According to the law, concession is the right to use natural resources, assets in general use and to perform activities of public interest which competent state body concedes to foreign or domestic entity for specific period of time, under the terms prescribed by the law and upon the payment of concession fee. Concession in these terms is the concession according to the B.O.T. (build-operate-transfer) system, as all other forms of the system that are founded on the construction and reconstruction or financing of the entire facility, equipment, or plants, using and concession to the ownership of the Republic of Serbia in the specified period of time.

Što se tiče roka trajanja koncesije, on je sada produžen i može biti do 30 godina. Oblasti u kojima se može zaključiti koncesija sa domaćim ili stranim licem su takođe proširene i odnose se na sve sektore. Jedini izuzetak su oblasti u kojima, prema odredbama Zakona o stranom ulaganju, stranci ne mogu osnivati preduzeća (u oblasti proizvodnje i trgovine oružjem i vojnom opremom, odnosno u zonama koje su proglašene za zabranjene).

Predlog za davanje koncesije Vladi Srbije podnosi Ministarstvo nadležno za odgovarajuću oblast, organ Autonomne pokrajine, ako se predmet koncesije nalazi na njenoj teritoriji, kao i Skupština jedinice lokalne samouprave kad je premet koncesije na njenoj teritoriji. Vlada utvrđuje akt koncesije, u kome se određuje suština koncesije, dok se sama koncesija daje domaćem ili stranom licu tek posle obaljenog postupka javnog tendera. Ponude na javni tender se podnose nadležnom Ministarstvu na osnovu oglasa o javnom tenderu.

Vlada je dužna da objavi rezultat tendera i obrazloženje za izbor najbolje ponude u roku od 60 dana, dok odluku o određivanju koncesionara saopštava posle 30 dana. Posle ovoga slede pregovori i zaključenje ugovora o cesiji. Zakon detaljno regulise rad Tenderske komisije, prava učesnika u postupku javnog tendera, sadržinu ugovora o koncesiji i koncesionu naknadu. Postupak određivanja koncesionara mora biti transparentan i bez diskriminacije.

f) Zakon o životnoj sredini

Zakon o zaštiti životne sredine (puno ime Zakon o sistemu zaštite životne sredine) se nalazi u završnoj fazi skupštinske procedure i treba uskoro da bude izglasan od strane Skupštine Srbije. Njime će biti zamenjen stari Zakon o životnoj sredini, kao i neki specijalizovani zakoni i više uredba iz te oblasti. Zakon je rađen uz pomoć evropskih stručnjaka, pri čemu se maksimalno vodilo računa o direktivama i drugim pravnim izvorima zakonodavstva Evropske Unije. Oblast životne sredine je zapostavljena u našem sistemu (ranije centralno planiranje, izolacija zemlje, bombardovanje NATO) i postoji potreba da se stanje popravi, kao jedan od uslova za ulazak u Evropsku Uniju.

Novi zakon određuje pojmove nacionalne strategije u ovom domenu, prevencije, kontrole i zaštite prirodnih bogatstava, uslove i kriterijume za urbano i regionalno planiranje, sistem licenci za eksploataciju i korišćenje prirodnih bogatstava i opštih dobara, kao i koncesije u vezi sa ovim. Dobar deo Zakona je posvećen nacionalnim programima i rehabilitacionom planu, posebno programima lokalne samouprave, kao i preduzimanju posebnih i obaveznih mera za zaštitu životne sredine. Prethodna procena zaštite životne sredine postaje obavezan deo postupka zaštite životne sredine, a velika pažnja se posvećuje i nesrećama i incidentima u ovom domenu. Zakon takođe reguliše i pitanja kontrole, rada inspektora i informisanosti građana o zaštiti životne sredine, odnosno ekonomskih instrumenata za postizanje ovih ciljeva (porez na zagađivanje i posebna taksa kod investiranja).

Concerning the duration of concession, it has been extended and it may last to 30 years. The areas in which concessions could be concluded with domestic and foreign entity have also been extended to all sectors, the only exception being areas in which, under the provisions of the Law on Foreign Investments, foreigners cannot establish enterprises (in the area of production and trade of weapons and military equipment, that is, the areas that are proclaimed forbidden).

The proposal for granting concession is submitted to the Government of Serbia by competent ministry, body of the Autonomous Province, if the object of concession is on its territory and the Assembly of local government unit if the object of concession is on its territory. The government determines the act of concession defining it in detail, and the concession is given to foreign or domestic entity after realizing public tender.

The government is due to publish the result of tender and the explanation of the choice of the best bid within 60 days, whereas the decision determining the concessionaires is announced within 30 days. Negotiations and conclusion of concession contract are to ensue. The Law defines in greater detail the work of tender commission, rights of the participants in the public tender procedure, the concession contract and concession fee. The procedure of appointing concessionaires must be transparent and indiscriminate.

f) Law on Environment

Environmental protection law (full name: Law on the Environmental Protection System) is in the final phase of assembly procedure and due to be enacted soon in the National Assembly. It is to replace the previous environmental law, as well as some specialized laws and several decrees in this area. The Law was prepared with the assistance of European experts, most attention being paid to regulations and other legislation of the European Union. The issue of environmental protection was neglected in our system (previous central planning, isolation of the country, NATO bombing), which must be changed as one of the EU accession terms.

The new law defines basic principles of national strategy in the domain, of prevention, control, and protection of natural resources, terms, and criteria for urban and regional planning, the licensing system for the exploitation of natural resources and public goods, and the related concessions. The law mostly deals with national programs and rehabilitation plan, especially local government programs, and with special and obligatory measures to ensure the environmental protection. Previous estimation of environmental protection becomes the mandatory part of environmental protection procedure, and a lot of attention is paid to incidents and accidents in this domain. The law also regulates the issues of control, the work of inspectors, and informing citizens of environmental protection, i.e., economic tools for achieving these goals (tax on pollution and special tax for investing).

Novina Zakona je i formiranje Agencije za zaštitu životne sredine, koja će biti samostalna i odvojena od nedavno formiranog Ministarstva za zaštitu prirodnog bogatstva i životne sredine. Agencija će imati sedište u Beogradu i više svojih ofisa u pojedinim mestima Republike, a zadatak će joj biti da vodi računa o zaštiti životne sredine i razvija domaću i međunarodnu saradnju na ovom polju preko konkretnih projekata. Agencija će se alimentirati iz budžeta Republike, donacija i spozorstva stranih i domaćih pravnih i fizičkih lica ili iz drugih izvora finansiranja.

g) Zakon o komunalnim delatnostima

Zakon o komunalnim delatnostima nije novi zakon i donet je 1997. godine, ali je važeći. ("Službeni glasnik RS", broj 16 od 16. IV 1997, 42 od 18. XI 1988.godine). Prema Zakonu o komunalnim delatnostima, komunalne delatnosti su "delatnosti proizvodnje i isporuke komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga koji su su nezamenjiv uslov života i rada građana i drugih subjekata, na određenom području".

Zakon određuje koje su komunalne delatnosti nezamenjiv uslov života i rada građana i drugih subjekata na određenoj teritoriji i to:

- prečišćavanje i distribucija voda
- prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda;
- proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom;
- prevoz putnika u gradskom saobraćaju;
- održavanja čistoće u gradovima i naseljima u opštini;
- uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina;
- održavanje puteva i ulica i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima i javna rasveta;
- održavanje deponija;
- uređenje i održavanje grobalja i sahranjivanje.

Zakon daje mogućnost da lokalna vlast može kao komunalne delatnosti odredi i druge delatnosti koje su od lokalnog interesa. Svojim pravnim aktom –Odlukom Skupština lokalne samouprave odrediće i propisati uslove i način obavljanja tih delatnosti. (primer Beograda i Niša)

Zakon predviđa da se komunalne delatnosti mogu organizovati za jednu ili više opština, odnosno više naselja, pod uslovima utvrđenim zakonom i sporazumom skupština tih opština, takođe, Zakon predviđa da za obavljanje komunalnih delatnosti opština osniva javna komunalna preduzeća, a može ih poveriti drugom preduzeću, odnosno preduzetniku.

The innovation in the law is also the formation of Environmental Protection Agency that is to be independent and separate from the Ministry for Environmental and Natural Resources Protection. The Agency is to be seated in Belgrade, with many branch offices throughout the Republic, and is to take care of environmental protection and to develop international and domestic cooperation in the domain through particular projects. The Agency is to be funded from the Republican budget, donations, and sponsorships from domestic legal and physical entities or other finances.

g) Law on Utility Services

Law on Utility Services is not new; it was adopted in 1997, but it is still valid. (Official Gazette of the Republic of Serbia, no. 16 from April 16, 1997, 42 from November 18, 1988). The Law on Utility Services defines utility services as "services of production and delivery of utility products and utility service delivery that are the prerequisite for life and work of citizens and other subjects on a territory."

The Law specifies which utility services are prerequisite for life and work of citizens and other subjects on a territory as follows:

- Water purification and distribution
- Rain waters and waste water purification and removal
- Steam and hot water production and supply
- Town traffic transportation of passengers
- Solid waste management in towns and settlements in municipality
- Development and maintenance of parks and other green and leisure areas
- Maintenance of roads and streets and other public spaces in towns and other settlements and public lighting
- Landfill maintenance
- Development and maintenance of cemeteries and burial.

The law allows for local governments to define other services as utility services of local interest as well. By its legal act – Decision - local government assembly will define and prescribe terms and method of performing the activities.

The law prescribes that utility services may be organized for one or more municipalities, i.e., settlements, under terms defined by the law and the agreement of municipal assemblies. The law also stipulates that municipality establish public communal enterprises for performing utility services and may also delegate them to another enterprise or entrepreneur.

h) Zakon o osiguranju

Stari Zakon o osiguranju iz 1996 godine je još uvek na snazi, ali je pitanje dana kad će biti zamenjen novim, modernijim i sa zakonodavstvo Evropske Unije usaglašenim zakonom. Najveća novina u tom Zakonu će biti mogućnost, koja danas ne postoji, da se domaće organizacije osiguravaju kod stranih osiguravajućih društava, direktno ili preko njihovih predstavništava u zemlji. Novi Zakon će takođe predvideti mogućnost da se domaće organizacije reosiguravaju u inostranstvu, što takođe nije dozvoljeno po sadašnjem Zakonu. Zakon će regulisati uslove osnivanja i poslovanja osiguravajućih organizacija na način koji će isključivati monopol i nelojalnu konkurenciju.

i) Zakon o planiranju i građenju

Nedavno donet Zakon o planiranju i građenju na moderan način reguliše materiju koja se nalazila u nekoliko zakona (Zakon o izgradnji objekata, Zakon o planiranju i uređenju prostora, Zakon o građevinskom zemljištu). Novi Zakon utvrđuje uslove i način planiranja i uređenja prostora, uređivanja i korišćenja građevinskog zemljišta i izgradnje objekata. Osim toga, predviđa osnivanje Republičke agencije za prostorno planiranje, čiji je zadatak da radi na izradi strategije prostornog razvoja Srbije, obavlja stručne poslove i pruža pomoć kod izrade prostornog plana, vodi registar planskih dokumenata i stvara jedinstven informacioni sistem u tom domenu. Jedna od važnih novina iz Zakona je pojednostavljenje procedure dobijanja građevinskih i drugih dozvola, što je do sada u praksi bio veliki problem.

Zakon, pre svega, reguliše pojam građevinskog zemljišta, predviđajući dve njegove kategorije - javno građevinsko zemljište i drugo građevinsko zemljište. Prvi pojam se definiše kao zemljište, koje je planom, donetim u smislu ovog Zakona, namenjeno za izgradnju javnih objekata i za javne površine, odnosno kao zemljište koje je u državnoj svojini. Zakon detaljno govori o određivanju javnog građevinskog zemljišta opštim aktom opština, finansiranju njegovog uređivanja, kao i naknadi za njegovo korišćenje. Ostalo građevinsko zemljište je ono koje je već izgrađeno ili je namenjeno za izgradnju objekata, a koje može biti u svim oblicima svojine.

h) Law on Insurance

The previous Law on Insurance from 1996 is still in effect but it is a matter of days when it will be substituted with a new, more modern one that follows the legislation of the European Union. The major innovation in the law will be the possibility, not present in the current law, for national organizations to be insured with foreign insurance companies, directly or through their representatives in the country. The new will also provide the possibility for national organizations to reinsure abroad, which is not defined in the existing law. The law will regulate terms of establishing and functioning of insurance companies in a manner that will exclude monopoly and unloyal competition.

I) Law on Planning and Construction

Recent Law on Planning and Construction regulates in a modern way issues present in several various laws (Law on Construction, Law on Spatial Planning and Construction, Law on Construction Land). New law determines terms and method of spatial planning and development, development and using of construction land and construction of facilities. In addition, it proscribes the establishment of the Republic Agency for Spatial Planning that is to prepare a spatial development strategy for Serbia, performs professional activities, provides expert assistance in the preparation of spatial plan, administers plan register, and makes a unified information system in this area. One of the important innovations in the law is simplification of issuing procedure for building and other permits, which has been a huge problem so far.

The law primarily regulates the concept of construction land, identifying two categories – public construction land and other construction land. The first is defined as land intended for the construction of public facilities and for public areas, that is, the state owned land, as defined in the plan adopted in terms of this law. The law deals in detail with defining public construction land by a general municipal act, funding of land development, and construction fee. Other construction land is the developed land and land intended for construction of facilities, in any kind of ownership.

Zakon posvećuje veći broj članova pitanju izgradnje objekata (odobrenje za izgradnju, nadležnost za izdavanje odobrenja, idejni projekat, studija opravdanosti, glavni projekat, izvođački projekat, revizija i kontrola projekta, građenje, izvodjač radova, tehnički pregled, upotrebna dozvola i dr.). Značajni deo Zakona je posvećen radu Inženjerske komore Srbije, inspekcijском nadzoru, pravima i dužnostima urbanističkog i građevinskog inspektora, zabrani, obustavi i rušenju objekata. Zakon detaljno reguliše i pitanje krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja, kao i novčanih kazni u vezi sa nepostovanjem odredaba Zakona.

j) Zakon o javnim nabavkama

Ovo je nova vrsta Zakona, kakav do sada nismo imali, a čiji je da uvede red i disciplinu prilikom nabavki državnih organa, organizacija i ustanova. Zakon reguliše uslove, način i postupak nabavke dobara i usluga i ustupanja izvođenja radova kada je naručilac tih radova državni organ, organizacija, ustanova ili neko drugo pravno lice određeno zakonom. Zakon utvrđuje i evidentiranje ugovora i drugih podataka o javnim nabavkama, način zaštite prava ponuđača, kao i formiranje Uprave za javne nabavke.

Zakonom su propisana i načela koja se moraju poštovati prilikom javnih nabavki - načelo ekonomičnosti, obezbeđivanja konkurencije među ponuđačima, transparentnosti upotrebe javnih sredstava i jednakosti ponuđača. Pri tome je obezbeđena i zaštita podataka u vezi sa javnim nabavkama, određivanje poverljivosti informacija, kao i čuvanje dokumentacije.

Odredbama Zakona je predviđen postupak za dodelu ugovora o javnim nabavkama i to na dva načina - dodelom ugovora u otvorenom postupku, kada sva lica imaju pravo da dostave svoje ponude, i dodelom ugovora u restriktivnom postupku, kada se u prvoj fazi kandidati za ponuđače predkvalifikuju, a tek onda odabrani pozivaju da učine ponude. Zakon u nastavku govori o pripremi konkursne dokumentacije od strane naručioca, sadržini te dokumentacije, rokovima za dostavljanje, određivanju vrednosti javne nabavke ili radova, korišćenju standarda u vezi sa tim, stručnim referencama ponuđača i poverljivosti pribavljenih podataka, priznavanju kvalifikacija, kao i o kriterijumima za izbor najbolje ponude.

Poseban deo Zakona govori o javnom otvaranju ponuda, odnosno o dodeli ugovora o javnoj nabavci. Dodela ugovora o nabavci radova, ugovora o nabavci usluga, kao i ugovora o konsultantskim uslugama su posebno obrađeni, u zavisnosti od specifičnosti tih vrsta javne nabavke. U okviru zaštite ponuđača regulisan je i rad Komisije za zaštitu prava ponuđača, njen sastav, postupak i tajnost rada, način odlučivanja i rokovi u vezi sa zaštitom ponuđača. Zakon se završava kaznenim odredbama, koje predviđaju skalu novčanih kazni za kršenje ovih propisa, odnosno za nepoštovanje Zakona.

The law deals in a number of Articles with the issue of construction of facilities (construction permits, competencies for permitting, general design, accountability study, major project, contracting project, project revision and control, construction, contractor, technical inspection, usage permit). A considerable part of the law deals with the operation of Engineering Chamber of Serbia, inspections, rights and duties of urban planning and construction inspector, prohibition, stoppage and demolition of objects. The law regulates in greater detail the issue of criminal cases, economic offences, and fines for violating the provisions of the law.

j) Law on Public Procurements

This law is an innovation, which is to bring order into procurements of goods and services in state bodies, organizations, and institutions. The law regulates terms, method, and procedure of procurement of goods and services and awarding work assignments when the orderer is a state body, an organization, institution, or any other legal entity as defined in the law. The law defines keeping records of contracts and other data on public procurements, manner of protecting the rights of orderer as well as the establishment of the Public Procurement Agency.

The law also defines principles that must be followed during public procurements process - the principle of economy, ensuring competition among bidders, transparency in using public resources and the equality of bidders. It also ensures the protection of data concerning public procurements, determination of confidentiality of information as well as keeping records.

The law defines procedure for awarding the contract for public procurements in two ways – award of contract in an open procedure, wherein all entities are eligible to submit their bids, and award of contract in a restricted procedure, when in the first phase candidates for bidders submit preliminary qualifications, and those selected are called to submit their bids. The law then deals with the preparation of tender documentation by the orderer, the contents of the documentation, deadlines for submittal, determination of the value of public procurement or works, following the related standards, expert references of bidders and confidentiality of the data, recognition of qualification, as well as the criteria for the choice of the best bid.

A special part of the law deals with public opening of bids, that is, the award of contract for public procurement. The award of contract for the procurement of works, i.e., the procurement of services as well as the contract for consulting services is separately specified, with regard to particularities of these types of public procurement. The work of the Commission for the Protection of Rights for Bidders, its members, operating procedure and secrecy safeguard, manner of determining and deadlines in relation to the protection of bidders are defined within the protection of bidder. In the end, the law determines penal measures that proscribe a range of fines for the violation of regulations, i.e., the violation of the law.

V Iskustva drugih zemalja

Poređenje sa iskustvima iz drugih zemalja korisno je za polazne osnove i opredeljivanje kod promena u oblasti komunalnih delatnosti, ali uvek i stalno poštujući specifičnosti naše zemlje, pojedinih regiona pa čak do položaja i razvijenosti konkretne opštine.

1. Visoko razvijene zemlje

Kada se govori generalno o načinu funkcionisanja komunalnih službi u razvijenijim zemljama može se konstatovati da je zajednička karakteristika institucionalnog okvira koji postoji u tim zemljama postojanje efikasne zaštite svojinskih prava (bez obzira da li se radi o javnoj ili privatnoj svojini); vladavina prava, što uslovljava postojanje visokog standarda pravne sigurnosti svih poslovnih aktera i postojanje razvijenog i institucijama zaštićenog tržišta.

Sami modeli i put dolaska do postojećeg načina organizovanja komunalnih sistema, od zemlje do zemlje se razlikuje, ali je za sve karakteristično:

- Da nastoje da povećaju efikasnost putem privatizacije;
- Da postižu umanjenje uloge države putem deregulacije,
- Da uvode i pospešuju konkurenciju svugde gde je to moguće i
- Da teže ka umanjenju budžetskih deficita smanjenju obima javne potrošnje.

Statusno svojinska rešenja obavljanja komunalnih delatnosti u Evropskoj uniji i razvijenim vanevropskim zemljama značajno se razlikuju od zemlje do zemlje i od grada do grada. U proteklom periodu tendencija u skoro svim zemljama bila je da lokalna vlast obavlja komunalnu delatnost tj. ona sama pruža komunalne usluge putem formiranja državnih (gradskih) agencija; osnivanjem javnog preduzeća (društvo sa ograničenom odgovornošću) u državnom (gradskom) vlasništvu ; formiranjem mešovitog preduzeća (sa ograničenom odgovornošću) čiji su akcionari država (grad) i privatnici.

Prednosti ovakvog statusnog rešenja su; velika pouzdanost u obavljanju komunalnih delatnosti; mogućnost funkcionisanja sistema i u uslovima nerentabilnosti i mogućnost depresiranja cena usluga i vođenje socijalne politike. Međutim ovakva rešenja nose u sebi niz nedostataka kao što su: niska efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti; mala fleksibilnost ponude i veliko opterećenje lokalnih budžeta. Ovo tradicionalno rešenje zadržalo se još u nekim zemljama zapadne Evrope (primer Švedske).

V PRACTICES FROM OTHER COUNTRIES

Comparison with practices in other countries is useful when deciding on introducing changes in the area of utility services, but always with respect to the particularities of our country, specific regions, even the position and the degree of development of a municipality.

1. Highly developed countries

When we talk generally of the manner in which utility services function in the developed countries, it could be stated that the common characteristic of institutional framework in those countries is the existence of the efficient protection of the ownership rights (regardless of whether it is about public and private ownership); rule of law, which necessitates the existence of a high standard of legal security for all business parties and the existence of a developed and institutionally protected marketplace.

Models and the way of achieving the existent manner of organizing utility systems vary among countries, but all share the following characteristics:

- Tendency towards increasing efficiency by means of privatization;
- Reduction of the role the state plays by means of deregulation;
- Competition is introduced and encouraged wherever possible;
- Tendency towards decreasing budgetary deficit by decreasing the volume of public consumption.

Solutions of performing utility services in the European Union and the developed non-European countries in status and property terms defer among countries and among cities. In the past period, there was a tendency in almost all countries that local government perform utility services, i.e., that it provides utility services itself by means of establishing state (city) agencies, public enterprises (limited liability) owned by the state or the city, establishing shareholding enterprise (with limited liability) the stakeholders of which are state (city) and private entrepreneurs.

The advantages of such a status solution are great reliability in performing utility services, possibility of system functioning even in the case of non-profitability, and the possibility of depressing the prices of services, and a social policy. These solutions, however, have several disadvantages such as low efficiency in performing utility services, small flexibility of supply and great burden to local budgets. This traditional solution is retained in some western European countries (Scotland, for example).

Radi prevazilaženja navedenih problema pristupilo se obavljanju komunalnih delatnosti formiranjem mešovitih preduzeća (akcionarska društva), jer se procenilo da su nedostaci predhodnog rešenja veći od pogodnosti. Kod formiranja mešovitih preduzeća lokalne vlasti mogu da raspolazu kontrolnim paketom akcija, što je u praksi i najčešći slučaj.

Ovo statusno rešenje se primenjuje veoma često pri urbanoj rekonstrukciji tj. pri investiranju i eksploataciji novih komunalnih objekata. Ovo rešenje je tipično za Francusku, gde se osnivaju mešovita društva za obavljanje komunalne delatnosti.

Ovim je ukazano na tri osnovna statusno-svojinska rešenja ukoliko lokalne (gradske) vlasti sprovode politiku direktnog obavljanja komunalnih delatnosti, odnosno pružanja komunalnih usluga stanovništvu. Ukoliko gradske vlasti odluče da povere obavljanje komunalne delatnosti drugim entitetima, što je takođe veoma raširena praksa u visoko razvijenim zemljama, postoji nekoliko osnovnih svojinsko statusnih rešenja:

- privatna preduzeća na bazi ugovaranja posla (uz poveravanje osnovnih sredstava);
- privatna preduzeća na bazi ugovaranja posla (bez poveravanja osnovnih sredstava);
- privatna preduzeća na bazi davanja franšize;
- privatna preduzeća na bazi davanja koncesije;
- privatna preduzeća i ograničena konkurencija;
- privatna preduzeća i njihova neograničena konkurencija.

Prednosti ugovaranja, odnosno ovih statusno svojinskih rešenja, je u tome što daje veću efikasnost pružanja komunalnih usluga, obezbeđuje raznolikost ponude, ali i ograničenu mogućnost kontrole od strane lokalne vlasti. To se posebno odnosi na poslednja dva vida ugovaranja pružanja komunalnih usluga (ograničena i neograničena konkurencija). Posebno je važno istaći da se primena raznih vrsta statusno – svojinskih odnosa nigde ne primenjuje samo u jednom obliku. Obično su to kombinovani oblici iz mnogo razloga:

- zainteresovanost privatnog kapitala je po pravilu samo za profitabilne delatnosti
- lokalne vlasti nerado prodaju ili ustupaju svu svoju imovinu zato što u to slabi njihovu pregovaračku poziciju, pa i politički uticaj
- u slučaju potpunog ustupanja opština ili grad nemaju pravu alternativu jer uvek postoji opasnost od umanjene pouzdanosti pružanja komunalnih usluga i proizvoda
- gubljenje neposredne kontrole slabi mogućnosti uticaja lokalne vlasti na razvoj (strateške odluke).

In order to overcome these problems, utility services were performed by means of establishing shareholding enterprises (stakeholders company), because it was estimated that there are more shortcomings than advantages in the previous solution. In establishing shareholding enterprises, local government may have control, which usually is the case.

This status solution is very often used in urban reconstruction, i.e., in investing and exploitation of new utility facilities. This solution is typical for France, where shareholding enterprises are established for performing utility services.

Hereby we pointed out to three principal status-ownership solutions if local (city) government conducts a policy of direct performing of utility services, i.e., providing utility services to population. If local authorities decide to allocate performing of utility services to other entities, which is also very common in highly developed countries, there are several principal status-ownership solutions:

- Private enterprises based on business contracting (with trusting basic assets);
- Private enterprises based on business contracting (without trusting basic assets);
- Private enterprises based on franchises;
- Private enterprises based on concessions;
- Private enterprises and limited competition;
- Private enterprises and their unlimited competition.

The advantage of contracting, i.e., these status solutions, is that they provide greater efficiency in utility service delivery, ensures variety of supply, but a limited possibility of control on the part of local government. This refers particularly to the last two types of contracting utility service delivery (limited and unlimited competition). Special attention should be drawn to the fact that various types of status-ownership relations are not used in only one form, but usually as combined types, for various reasons:

- Private capital is, as a rule, interested only in profitable services
- Local government is not willing to sell or concede all its assets because it weakens their negotiating position, and even their political power
- In case of total concession, municipality or city do not have the right alternative because there is always a danger of reduced reliability in utility service delivery and products
- Loss of direct control weakens the possibility of local government influencing the progress (strategic decision).

Stoga u praksi razvijenih zemalja, najčešće se sreću kombinovani oblici statusno-svojinskih rešenja, gde čak u istom gradu postoji više rešenja za pružanje različitih komunalnih usluga. Lokalna vlast procenjuje, pre svega, sigurnost obavljanja komunalnih usluga, kontinuitet i kvalitet i mogućnost rasterećenja lokalnih budžeta i na tim opredeljenjima odlučuje se za najpogodnije oblike.

2. Iskustva zemalja u tranziciji

Kako su mnogi aspekti organizovanja komunalnih sistema ujedno i nužan uslov za punu integraciju naše zemlje u EU, iskustvo iz nekih evropskih zemalja koje su nedavno ispunile uslove za punopravno članstvo u EU, pokazuje da su se kod njih odigrale velike promene u načinu funkcionisanja, svojinskim odnosima, deregulaciji uloge države, pojačala uloga lokalnih vlasti, uvedena konkurencija, a samim tim u određenoj meri relativizovan je specifičan monopolski položaj postojećih komunalnih službi.

Odvojena je socijalna politika iz domena komunalne usluge i ona se sada po pravilu reguliše nezavisno, na osnovu drugih državnih regulativa. Doista, postoje određene državne subvencije u domenu komunalnih usluga, ali one nisu posledica socijalne politike i zaštite životnog standarda, već politika podsticanja potrošnje nekog dobra ili usluge (na primer smanjena cena gradskog prevoza radi smanjenja upotrebe putničkih vozila, rasterećenje centara gradova od vozila i dr.).

U Mađarskoj privatizacija komunalnih preduzeća započeta je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi (1990). Ovim Zakonom država je ustupila lokalnim zajednicama komunalnu delatnost uključujući i imovinu komunalnih preduzeća. Tako u Mađarskoj nastaje novi vid imovine "imovina gradova i naselja". Lokalnim zajednicama predato je i zemljište, gasni i elektro sistemi i drugi infrastrukturni objekti. Ovim zakonom lokalne zajednice su dobile velika ovlašćenja, a ujedno i veliku odgovornost.

Sama privatizacija odvijala se na više različitih načina. Dešavalo se da su lokalne vlasti prodavale komunalnu firmu i delatnost, a kasnije otkupljivale zbog previsoke cene usluga i težeg kontrolisanja funkcionisanja komunalne funkcije (primer vodovoda u Budimpešti). Zbog mnogih promašaja pristupilo se ponovnom organizovanju komunalnih delatnosti. Lokalna vlast je zadržala u određenim delatnostima 100% kapitala. U ovom slučaju upravljanje je u nadležnosti lokalnog parlamenta. Dobijaju se direktive. Gubici se pokrivaju iz lokalnog budžeta, što znači da je komunalno preduzeće u vlasništvu lokalne vlasti.

Therefore, the developed countries usually have combined types, where even in the same city there are several solutions for providing different utility services. Local government primarily assesses whether it is secure to perform utility services, continuity and quality, and possibility to relieve local budgets and thus opts for the most appropriate types.

2. PRACTICES FROM TRANSITIONAL COUNTRIES

Since many aspects of organizing utility systems are, at the same time, a prerequisite for a full integration of our country into the EU, the practice of some European countries that have recently fulfilled the conditions for full EU membership shows that great changes occurred in the manner of functioning, ownership relations, deregulation of the role of state, that the role of local government increased, competition introduced and, at the same time, specific monopoly position of the existent utility services relativized to a certain degree.

Social policy has been separated from the domain of utility service and it is now, as a rule, regulated independently, based on other state regulations. Indeed, there are certain state subsidies in the area of utility services, but they are not the consequence of social policy and the protection of living standard; it is a policy of encouraging the consumption of goods and services (for instance, reduced price of town transportation in order to reduce the use of passenger vehicles, relief of town centers from vehicles, etc.).

In Hungary, the privatization of communal enterprises was initiated by passing the Law on Local Government (1990). Under this law, the state conceded utility service to local community, including the assets of communal enterprises. In this way, in Hungary a new kind property termed "property of towns and settlements" arose. Land, gas and electric systems and other infrastructural facilities were also conceded to local community. Under this law, local communities were given great authorities, as well as the great responsibility.

The privatization itself proceeded in several ways. There were cases that local authorities sold communal enterprise and services, and later repurchased due to the too high a price of services and difficulties in controlling the functioning of utility services (the example of waterworks in Budapest). Due to many mistakes, additional organizing of utility services began. Local government retained 100% of capital in some of the services. In this case, the management is in the competency of local assembly. Guidelines are issued. Losses are covered from the local budget, which means that communal enterprise is owned by local government.

Asocijacija komunalnih firmi u Mađarskoj odigrala je ključnu ulogu u procesu transformacije i privatizacije komunalne infrastrukture. Po tom modelu većinsko vlasništvo od 70% pripada lokalnoj vlasti (koja to može prodati, dati u koncesiju i sl.) ostalih 30% pripada radnicima. Radnički deo (30%) funkcioniše po principu fondacije, što znači da radnici od ovog dela nemaju i ne ostvaruju materijalnu korist, ali imaju posebna prava u odlučivanju po pojedinim pitanjima. Ovaj sistem zahteva od dva partnera konsenzus u donošenju odluka. Lobiranje Asocijacije bilo je uspešno i taj metod prihvaćen je u najvećem broju opština u Mađarskoj. Posebna karakteristika ovog modela je što rukovodioci sklapaju poseban ugovor sa poslodavcem. Raspon plata vodećih menadžera u odnosu na najniže plaćene poslove porastao je sa 1 :3 u 1990 do 1 : 10 u 2001. godini, s tim što za poslovanje firme menadžeri imaju daleko veću odgovornost, pa je čak uveden i institut odgovornosti ličnom imovinom i sredstvima.

Rezultati ovakvog modela doveli su:

- do veće efikasnosti;
- smanjenja troškova poslovanja;
- model 70-30% funkcioniše uglavnom bez problema (lako se postiže konsenzus);
- kod cena komunalnih usluga, u skladu sa principima Evropske unije, usvojen je princip da cene obuhvataju sve troškove koje snosi korisnik usluga u celini, uključujući i kamate na angažovane kredite;
- primenjuje se princip preuzet iz pravila Evropske unije, da nema dotacija komunalnim firmama od strane lokalne vlasti;
- cene komunalnih usluga se određuju putem pregovaranja (na to čak i civilne organizacije imaju uticaja), a uticaj države na cene ograničava se na donošenje određenih zakonskih akata u pogledu metodologije i okvira za formiranje cena.

U Rumuniji proces transformacije i privatizacije komunalne infrastrukture išao je drugim putem. U periodu velikih promena i nemira u zemlji komunalne firme su prestale da obavljaju svoje funkcije i jednostavno su se raspale. Privatni sektor sopstvenim sredstvima i kupovinom opreme od propalih preduzeća preuzeli su mnoge komunalne funkcije. U Bukureštu, na primer, sakupljanje, odvoz i deponovanje smeća obavlja nekoliko privatnih firmi. Lokalne vlasti zadržale su pravo određivanja obima, kvaliteta i cena komunalnih usluga koje sa operaterima definišu Ugovorm. Cena usluge, kao i u Mađarskoj sadrži sve troškove. Naplatu cena usluga vrši sam operater. Lokalne vlasti ne garantuju naplatu.

Association of communal enterprises in Hungary played the major role in the process of transformation and privatization of utility infrastructure. According to that model, the majority ownership of 70% belongs to local government (to sell, give for concession, etc.) and 30% belongs to workers. The workers' part (30%) functions according to the principle of foundation, which means that workers do not have material gain, but they have the right on decision-making on certain issues. Such a system requires the consensus of the two partners in decision-making. Lobbying the Association was successful and that method was adopted in most municipalities in Hungary. Special characteristic of this model is that managers make special contract with employer. The range of salaries of senior managers in relation to the lowest paid workers has risen from 1:3 in 1990 to 1:10 in 2001, but since managers have much greater responsibilities for the management of enterprise, the institution of accounting with personal property and assets was introduced.

The results of such a model led to the following:

- Greater efficiency;
- Reduced management costs;
- Model 70%-30% functions mostly without problems (consensus is easily achieved);
- In accordance with the standards of the European Union, the principle that service prices comprise all costs that the customer bears was adopted, including the interest rates on loans;
- The principle that there are no subsidies to communal enterprises from local government, taken over from the European Union, is used;
- The prices of utility services are determined by means of negotiating (even civic organizations have the influence on that), and the influence of state is restricted to passing specific legal acts in relation to the methodology and framework of prices formation.

In Romania, there was a different process of transformation and privatization of utility infrastructure. In times of great changes and disorder in the country, communal enterprises stopped to perform their services and simply dispersed. Private sector with its own funds and buying equipment from enterprises took over many communal functions. In Bucharest, for example, collection, transportation, and disposal of garbage are conducted by several private enterprises. Local government kept the right to determine the scope, quality, and prices of utility services that are defined in a contract with the operator. Service price, as in Hungary, comprises all expenses. Billing is done by the operator. Local government does not guarantee for billing.

U Sloveniji u kojoj je u drugim granama privrede izvršena skoro potpuna privatizacija, komunalne firme, osim malobrojnih izuzetaka, ostale su lokalno vlasništvo, a usluge se poveraju takvim uglavnom potpuno državnim komunalnim preduzećima. Određene delatnosti koje nemaju isključivo komunalnu funkciju puštene su na tržište.

3. Dobri i loši primeri

Iskustva iz visokorazvijenih zemalja i zemalja u tranziciji pokazuju da je komunalne službe moguće organizovati na mnogo načina. Međutim, kada se konsultuju konkretna iskustva iz neke zemlje, svakako treba imati u vidu okolnosti u kojima su oblici preduzeća ili ugovora o poveravanju komunalnih usluga uopšte nastajali.

Najrazvijenije evropske zemlje u ranijem periodu prvo su izvršile nacionalizaciju ranijih privatnih komunalnih firmi, da bi u poslednje vreme sve više u komunalnu oblast uvodile neki oblik partnerstva sa privatnim sektorom. U državama članicama EU puno pažnje je posvećeno regionalnom rešavanju problema, a naročito u oblasti zaštite životne sredine koja po svojoj prirodi nadržava nacionalne okvire i zahteva regionalni pristup. Kao rezultat ukupnih tokova, sada u EU imamo potpunu regulativu za formiranje multinacionalnog javnog preduzeća.

Iskustva iz zemalja u tranziciji su mnogo poučnija, mada je i tu jako važno videti kakve okolnosti su postojale u vreme kada se počelo sa promenama u komunalnoj oblasti. Kada se radi o statusu komunalnih preduzeća pokazalo se da promene svakako ne treba početi sa bilo kojim oblikom poveravanja komunalnih poslova preko ugovora o koncesiji ili preko neke druge vrste ugovora. Daleko stabilniji način je statusna promena postojećeg komunalnog preduzeća koja je upadljivo manje rizična i za opštinu i za korisnike komunalnih usluga.

Sa druge strane, iskustva iz zemalja u tranziciji pokazuju da postepeni ulazak privatnog kapitala u komunalnu oblast, objektivno unosi novi kvalitet i efikasnost u vršenju komunalnih servisa, tako da ima dosta razloga da se ovakav oblik partnerstva ubrzano razvija i širi.

U narednom pregledu dat je kratak podsetnik na neka karakteristična rešenja iz drugih zemalja sa ocenom primenljivosti u našim uslovima:

In Slovenia, where almost complete privatization has been conducted in other branches of trade, communal enterprises, except for a small number of exceptions, remained in the ownership of local government, and services are mostly to state-owned communal enterprises. Certain services without communal function are placed on the market.

3. GOOD AND BAD EXAMPLES

Practices from highly developed and transitional countries show that utility services could be organized in many ways. However, when specific practices from certain country are considered, the attention should be paid to circumstances in which the forms of enterprises or contracts for utility services were made.

Previously, the most developed European countries first conducted nationalization of previously private communal enterprises, and later on continued to introduce forms of partnership with the private sector into utility services. In the EU member countries, a lot of attention has been paid to problem solving on the regional level, particularly in the area of environmental protection that surpasses the national level and requires regional approach. As the result of all trends, now in the EU we have a completely new regulation for the formation of a multinational public enterprise.

Practices from the transitional countries are much more educative, although it is very important to take a look into the circumstances that existed when changes in communal area were initiated. As for the status of communal enterprises, it turned out that changes should not be initiated with any form of trusting utility services through contract for concession or through any other form of contract. Far more stable way is to change the status of existing communal enterprise that is far less unpredictable both for municipality and for customers.

On the other hand, practices from transitional countries show that gradual introduction of private capital into utility services brings new quality and efficiency into performing utility services, so there are many reasons to develop and spread this form of partnership rapidly.

The next overview provides a short reminder of some characteristic solutions from other countries with the evaluation of implementation in our circumstances:

a) Dobri primeri

Primeri iz pojedinih zemalja	Generalne karakteristike i ocena
Mešovita komunalna preduzeća u Francuskoj i Italiji sa velikim udelom privatnog kapitala	Povećana efikasnost u poslovanju – rasterećeni opštinski budžeti – obezbeđeni kontinuitet i kvalitet komunalnih servisa
U Švedskoj i Sloveniji komunalna preduzeća pretežno pod potpunom kontrolom države	Smanjen rizik od poremećaja u obavljanju komunalnih funkcija
Frontalna transformacija svih komunalnih preduzeća u Mađarskoj u mešovita društva	Komunalna preduzeća tržišno osamostaljena – otvoren prostor za privatni kapital – obezbeđen kontinuitet i kvalitet komunalnih servisa
Delimična koncesija na regionalnu deponiju u Debrecinu - Mađarska	Postignuti visoki ekološki standardi EU – opština zadržala dovoljnu kontrolu – ugovorene tarife prilagođene realnom standardu korisnika komunalnih usluga
Koncesija na postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Brašovu - Rumunija	Rešen veliki ekološki problem – sklopljen čvrst ugovor u kome su dobro razgraničene odgovornosti grada i ino partnera – tarife prilagođene lokalnim uslovima
Privatni reciklažni centri u Sloveniji	Efikasan rad – primena najboljih svetkih iskustava – racionalno staranje o materijalnim i sirovinskim resursima

a) Good examples

Examples from certain countries	General characteristics and evaluation
Shareholding communal enterprises in France and Italy with large share of private capital	Increased efficiency in management - relieved municipal budgets – continuity and quality of utility services provided
In Sweden and Slovenia communal enterprises are mostly completely controlled by the state	Reduced risk of a disorder in performing utility services
Frontal transformation of all communal enterprises in Hungary into shareholding companies	Communal enterprises independent on the market – open space for private capital - continuity and quality of utility services provided
Partial concession on the regional landfill in Debrecin, Hungary	High EU ecological standards achieved – the municipality retained sufficient control – contracted tariffs adapted to the real standard for customers
Concession for the waste water treatment facility in Bresov, Romania	Huge ecological problem solved – solid contract concluded in which clear distinction was made between the responsibilities of the city and foreign partners – tariffs adapted to local conditions
Private recycling centers in Slovenia	Efficient work – implementation of the best world practices – disposing of material and raw material resources in a rational way

b) Lošiji primeri

Primeri iz pojedinih zemalja	Generalne karakteristike i ocena
Nagla i nekontrolisana privatizacija komunalnih preduzeća u Bugarskoj	Previsoke tarife komunalnih usluga – zapostavljanje komunalne infrastrukture – loš kvalitet komunalnih servisa
Loše pripremljena koncesija na vodovod u Budimpešti	Zbog velikih problema grad je bio prinuđen da otkupi koncesiju
Zapostavljanje javnog zelenila u Bukureštu	Ova komunalna potreba je u preraspodeli na privatne komunalne servise ostala nedovoljno pokrivena
Regionalna deponija u Banskoj Bistrici – Slovačka	Kratak rok otplate investicije koji je uslovio nepotrebno visoke tarife

b) Bad examples

Examples from certain countries	General characteristics and evaluation
Rapid and uncontrolled privatization of communal enterprises in Bulgaria	Exorbitant prices of utility services – neglecting utility infrastructure – low quality utility services
Badly prepared concession for the waterworks in Budapest	Due to great problems, the city was forced to buy off the concession
Neglecting public greenery in Bucharest	This communal need left insufficiently covered in redistribution to private utility services
Regional landfill in Banska Bistrica, Slovakia	Short period for investments which conditioned needlessly high tariffs

VI Nadležnost i odgovornost za funkcionisanje komunalnih sistema

1) Uloga lokalne samouprave

Lokalna samouprava, odnosno grad ili opština je osnivač komunalnih preduzeća, ali nije njihov vlasnik. Određuje obim, vrstu i način pružanja komunalnih proizvoda i usluga bira i postavlja direktora preduzeća. Praktično upravlja preduzećem preko većinskog Upravnog odbora. Zbog pomešanih funkcija i nadležnosti nije redak slučaj da predstavnici osnivača kroz upravne odbore predlažu razvojni program, kalkulacije cene koštanja usluga, investicione programe nivo zarada i dr., a zatim na nivou opštine, izglasaju se sasvim drugi ili suprotan stav.

Lokalne vlasti na osnovu zakonskih opredeljenja već i sada mogu da odlučuju o širini i broju komunalnih delatnosti na svojoj teritoriji. Sem izričito navedenih komunalnih usluga Zakonom o komunalnim delatnostima (kao što je već rečeno), lokalne vlasti mogu, ako za to postoji opšti interes i druge delatnosti proglašiti za komunalne. Istovremeno one već sad mogu deo delatnosti pustiti na tržište ili poveriti dugom pravnom ili fizičkom licu da ih obavlja.

Zbog dugogodišnjeg nebavljenja ili nedovoljnog bavljenja ovim delom privrede, konstantnom nedostatku sredstava, dosta neracionalnom organizovanju samih preduzeća, u mnogim javnim komunalnim preduzećima su se obavljale i delatnosti koje nemaju komunalnu funkciju: projekt biro, istraživački centri, servisi za održavanje vozila pa čak i klasične finansijske servise (primer JKP "Infostan" iz Beograda).

Postavlja se pitanje zašto do sada opštine ili gradovi nisu koristile jasnu zakonsku mogućnost da razdvoje nekomunalne poslove od komunalnih, a takođe i zašto nisu pojedine delatnosti pustile na tržišnu konkurenciju.

Za razliku od drugog dela privrednih organizacija koje po Zakonu o privatizaciji ne smeju otuđivati delove preduzeća, u komunalnoj delatnosti bilo bi racionalno da lokalne vlasti u saradnji sa javnim komunalnim preduzećima "očiste" preduzeće od delatnosti koji nemaju komunalnu funkciju. Na taj način i sam proces privatizacije bio bi jasniji – šta se privatizuje. Naravno to ne znači da već odvojeni delovi ne bi mogli odmah biti pušteni na tržište, konkurencijsku trku i privatizaciju kao i ostali delovi privrednih i drugih preduzeća.

VI COMPETENCE AND RESPONSIBILITY FOR UTILITY SYSTEMS FUNCTIONING

1) The role of local government

Local government, i.e. city or municipality founds but does not own communal enterprises. Local government determines the scope, form, and manner of utility service and product delivery and appoints director of enterprise. It runs the enterprise through majority Management board. Due to the mixed functions and competencies, it often is the case that the representatives of founders propose through management board development program, pricing schedule, investment program, salaries, etc. and then on the level of municipality adopt a completely new or opposite point of view.

Local government on the basis of legal orientation may decide on the scope and number of utility services on their territory. Except for precisely defined utility services in the Law on Utility Services (as previously mentioned), local authorities may term other services as utility as well, if there is a common interest. At the same time, they could place a part of services on the market or trust to another legal or physical entity.

Due to the fact that for many years this branch of economy has not been or has insufficiently been treated, as well as the constant lack of resources and very irrational organization of enterprises, many public communal enterprise performed services which do not have utility function: project bureaus, research centers, vehicle maintenance services and even common financial services (for example, Public Communal Enterprise "Infostan" from Belgrade).

The question of why municipalities and cities have not used clearly defined legal possibility to separate non-utility operations from utility ones arises, as well as why certain services were not placed on the market.

Contrary to the other part of economic organizations that by the Law on privatization are not entitled to cede parts of enterprises, in utility areas it would be rational for local authorities, in cooperation with public communal enterprises, to "clear" enterprise from services not having utility function. In this manner, the very process of privatization, .i.e., the issue of what is privatized, would be clearer. Of course, this should not rule out the possibility of placing already separated parts on the market, into competing and privatization immediately, as other parts of economic and other enterprises.

Mesto i uloga lokalne vlasti za zadovoljanje potreba građana na određenoj teritoriji, dakle, nezamenljiva je. Funkcionisanje komunalne infrastrukture na lokalnom, pa i regionalnom nivou je jedna od osnovnih obaveza, ali i odgovornosti lokalne vlasti. Velikim uticajem i mešanjem države, nerazjašnjenji svojinski odnosi, brkanje nadležnosti u proteklom periodu, oslabilo je to osnovno obeležje lokalne samouprave.

Takođe, obaveza lokalne samouprave da građanima obezbedi najoptimalnije uslove života i rada na određenoj teritoriji, naravno određenih ukupnim nivom ratzvijenosti u oblasti privrednog i društvenog razvoja, neće moći biti prevaziđena bez obzira u kom svojinsko-statusnom obliku budu preduzeća koja obavljaju komunalne funkcije.

Pitanje odgovornosti za funkcionisanje komunalne infrastrukture kroz obezbeđivanje kontinuiteta, kvaliteta, obima ali i razvoja, ne mogu biti prepušteno nikome drugome. To je jedna od osnovnih obaveza, prava i odgovornosti lokalne vlasti. Deo funkcionisanja infrastrukture na regionalnom nivou, poželjan je i moguć, posebno kod anticipiranih investicija (vodosnabdebanje, gasovodi, daljinsko grejanje, deponije, centri za separaciju i insineraciju otpada i dr), gde odgovornost, rizik i eventualnu dobit snose više lokalnih sredina zajedno, ali i svaka posebno.

2) Nadležnosti i uticaj Države

Zakonom o sredstima u svojini Republike Srbije propisuje da su u svojini Republike Srbije sredstva koja su, u skladu sa zakonom, stečena odnosno koja steknu javne službe (javna preduzeća, ustanove) i druge organizacije čiji je osnivač Republika odnosno teritorijalne jedinice pod lokalnom samoupravom.

Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa izričito je propisano da preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg intresa imaju svoju imovinu kojom upravljaju i raspolažu. Imovinu javnog preduzeća i drugih oblika preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, čine pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, novčana sredstva i hartije od vrednosti, intelektualna svojina i druga imovinska prava, uključujući i pravo korišćenja dobara u državnoj svojini, odnosno dobra od opšteg interesa.

Očigledno da o polaznim osnovama budućeg statusa, funkcionisanja i promena koje će se sprovesti u komunalnoj delatnosti Vlada i Narodna skupština moraju da obezbede konzistentne i usaglašene zakonske okvire uvek imajući u vidu osnovu funkciju rada komunalnih službi koja je nezamenljiv uslov života i rada građana i drugih subjekata na određenoj teritoriji.

The place and role of local authorities in realizing the needs of citizens on a territory is, therefore, irreplaceable. Functioning of utility infrastructure on local, and even regional level, is one of the basic obligations, and the responsibilities of local government as well. With great influence and involvement of state, unsolved property relations, mixing competencies in the past period, has weakened that principal feature of local government.

Also, the obligation of local government to provide citizens with the optimal conditions for life and work on a territory, determined in relation to the overall level of economic and social development, will not be overcome regardless of the status/ownership form of enterprises performing communal functions.

The issue of responsibility for the functioning of utility infrastructure through ensuring continuity, quality, quantity, volume, but also development, should not be transferred to somebody else. That is one of the basic obligations, rights, and responsibilities of local government. Part of functioning of infrastructure on regional level is desirable and possible, particularly with anticipated investments (water supply, gas pipeline, long-distance heating system, landfills, waste separation and incineration, etc.), where responsibility, risk, and possible profit are born by more local communities together, and each of them separately.

2) State responsibilities and influence

Law on Resources in the Property of the Republic of Serbia defines the resources owned by the Republic of Serbia as those acquired, in accordance with the law, i.e., resources acquired by public services (public enterprises, institutions) and other organizations founded by the Republic, i.e., territorial units under local government.

Law on Public Enterprises and Performing Activities of Public Interest strictly stipulates that enterprises performing activities of public interest have their assets to manage and dispose of. The assets of public enterprise and other forms of enterprises performing activities of public interest comprises the right on movable and immovable things, financial resources, securities, intellectual property, and other property rights, including the right to use state-owned goods, that is, the goods of public interest.

It is obvious that concerning the starting point for prospective status, functioning, and changes to be introduced into utility services, the government and National Assembly must provide consistent and unified legal framework always with regard to the basic function of utility services that is a prerequisite for the life and work of citizens and other subjects on a territory.

Posebu pažnju, takođe, treba posvetiti kontinuitetu usluga. Napravićemo jednu komparaciju sa zdravstvom i obrazovanjem, koji su takođe nezamenjiv uslov života građana. U obema oblastima uspostavljena je konkurencija i privatizacija, odnosno otvaranje privatnih klinika, bolnica, fakulteta, škola i dr., ali nije ugrožena mreža držanih ustanova i institucija, naprotiv ide se na njihovo jačnje, kvalitet, kvantitet i poboljšanje uslova rada.

Iz svega rečenog, država mora usaglastiti postojeće zakonsko šarenilo. Odrediti nadležnosti. Preneti veća ovlašćenja, prava ali i odgovornost lokalnoj valasti. Takođe država treba da postepeno sprovodi deregulaciju u ovoj oblasti i putem zakona obezbedi više interese koji ne zadiru u izvorna prava jedinica lokalne samouprave.

3) Odnos Država – Osnivač – JKP

Odnos učesnika u ostvarivanju pružanja komunalnih usluga, odnosno neraskidivi krug: Država - lokalna vlast - javno komunalno preduzeće, kroz već navedene delove je dosta naglašen. U Studiji su naglašeni mogući pravci razgranjčenja nadležnosti, pitanje vlasništva, i najvažnije pitanje - odgovornosti.

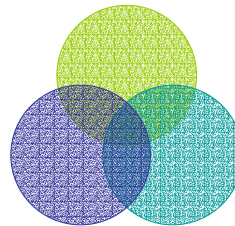
Special attention should also be paid to service continuity. We will make a comparison with health care and educational system, which are also irreplaceable for the life of citizens. In both areas, competition and privatization were established, that is, private clinics, hospitals, faculties, schools, etc. were opened, but without endangering the network of state institutions; on the contrary, efforts are put into their strengthening, quality, quantity, and improvement of working conditions.

From all the above-mentioned, state must bring in line the existent legal variety. Define responsibilities. Designate greater authorities, rights, and responsibilities to local government. State should also conduct deregulation in this area and by the law ensure higher interests not affecting the original rights of local government units.

3) PCE – Founder – State relations

Relations between the parties participating in the process of delivering utility services, i.e. State – local government – public communal enterprise, are very much clear. In the study, we emphasized the possible directions of demarcations between their competencies, issue of ownership and the most important – the matter of responsibility.

**Opština/
Grad**
*Municipality
/ City*



Država
State

JKP
PUE

Vlada i Narodna skupština treba da donesu zakonske usaglašene okvire za funkcionisanje komunalne delatnosti na nivou Republike:

- da odrede ili potvrde već postojeće odredbe Zakona o komunalnim delatnostima koje su to komunalne delatnost od opšteg interesa.

The central government and Republic Parliament have to adopt the coordinated legal frameworks to regulate functioning of the utility services on the republic level, i.e. the following:

- They have to define or confirm already existing provisions of the Law on Utility Services on what the utility services of general interest are.

- tamo gde je moguće rešavati problem na regionalnom nivou (vodosnabdevanje, toplifikacija, deponije, reciklaža, snabdevanje energijom i dr.) mora doneti akta, uputstva ili mere o regionalizaciji i načinu obavljanja delatnosti na nivou regije.

Usvojena Nacionalna strategija o tretmanu otpada uvela je pitanje regionalizacije kao osnovno polazište za rešavanje brojnih aspekata tretmana otpada (od komunalnog do industrijskog, opasnog i dr.). Analogno tome pitanje regionalizacije i u drugim segmentima infrastrukture su mogući, racionalni i, svakako, ekonomski isplativi.

Posmatrano sa nivoa lokalne vlasti koje su odgovorne za omogućavanje funkcionisanja komunalnih delatnosti na svojoj teritoriji, obezbeđujući sve veći i obim i kvilitet usluga bez obzira da li se radi o državnom, privatnom, mešovitom ili bilo kom drugom obliku preduzeća koje pruža usluge, s tim što mora da obezbedi jednake uslove za sve, znači, vrstu, obim, način i kontrolu vršenja usluga. Lokalna vlast treba da bude direktno odgovorna pred stanovništvom za kvalitet, dinamiku i kvantitet pruženih usluga.

Javna komunalna preduzeća, ili bilo koji drugi oblik preduzeća (privatno, mešovito, strano) treba da bude organizovano na racionalan način, pripremljeno za konkurenciju i tržište u onim delovima pružanja usluga gde vladaju tržišni principi. Deo usluga koje preduzeća pružaju kao čistu komunalnu uslugu (odvoženje i deponovanje smeća, vodosnabdevanje isporuka energije i dr.) moraju biti pokriveni cenom usluge koja obezbeđuje pokriće svih troškova poslovanja.

4) Stanovništvo

Prema popisu iz 2001. godine broj stanovnika u Republici Srbiji iznosi 7.479.437 stanovnika (podaci su bez Kosova i Metohije) Gradsko stanovništvo iznosi 4.218 096; ostalo: 3.261 341. Republika Srbija je podeljena na 24 okruga i grad Beograd i 160 opština (bez Kosova i Metohije). Broj naselja po opštinama veoma se razlikuje od opštine do opštine, tako da postoje opštine sa jednim do pet naselja, ali i opštine sa 100 i više naselja.

- Wherever possible to address the problem on the regional level (water supply, installation of the district heating system, landfills, recycling, energy supply, etc), it is necessary to adopt acts, instructions, or measures on regionalization and providing services on the regional level.

Adopted national strategy on the waste treatment has introduced the issue of regionalization as a starting point for addressing numerous aspects of the waste treatment (from utility to the industrial, hazardous, etc.). By analogy, regionalization in other segments of the infrastructure is possible, effective, and surely cost effective.

Local government is responsible for enabling utilities to function on its territory always providing more in terms of scope and quality, no matter if the service is provided by state owned, private or shareholding enterprise or any other form of the enterprise. At the same time, local government has to provide equal terms and conditions for all citizens in terms of type, scope, and manner of the service and in terms quality of service control. Local government should be accountable to the citizens for the quality, dynamics, and the quantity of the delivered services.

Public communal enterprises or any other form of enterprises (private, shareholding, foreign) should be effectively organized, ready for competition and market in the part of their services subject to market principles. The utility part of services provided by enterprises has to be covered by the price charged for these services, i.e. the price has to cover the expenses incurred during the work.

4) Population

According to the census in 2001, the number of population in the Republic of Serbia is 7,479,437 (data without Kosovo and Metohija). Out of which 4,218,096 is the number of the city population and 3,261,341 are the rest. The Republic of Serbia is divided into 24 districts, the city of Belgrade, and 160 municipalities (without Kosovo and Metohija). Number of inhabited places differs in all municipalities, so there are municipalities with one to five inhabited places but there are also the ones with 100 or more of them.

Dosadašnja uloga stanovništva u funkcionisanju komunalnih delatnosti je potpuno pasivna. Ona se jedino menja samo u ekstremnim situacijama kada dođe do prekida pružanja usluga. U tim slučajevima stanovništvo reaguje burno i trenutno, bez obzira da li je do tada ispunilo svoje jedine obaveze: plaćanje komunalnih usluga i poštovanje komunalnog reda. Uloga i ponašanje stanovništva u svim razvijenim zemljama je od velike važnosti za uredno funkcionisanje komunalnih sistema. Određenim propisima ustanovljen je način i dinamika i uslovi korišćenja usluga, a njihovo nepoštovanje povlači materijalne posledice. Pridržavanje komunalnog reda je preduslov za normalno funkcionisanje urbanih sredina. Doista, kontrolu ponašanja stanovništva dužna je da prati i sankcioniše lokalna vlast donošenjem brojnih odluka i akata iz oblasti komunalnog reda. Praćenje izvršavanje obaveza stanovništva prate i komunalna preduzeća preduzimajući mere koje su njihovoj nadležnosti (prekid davanja usluga, podnošenje prekršajnih prijava i dr.)

U našoj sredini pored odgovarajućih institucionalnih i zakonski preduslova mora se pristupiti i kontinuiranoj edukaciji stanovništva putem sredstava javnog informisanja, raznim drugim metodama edukacije (kroz školstvo, seminare, okrugle stolove stalnim javnim oglašavanjem komunalnog reda, osnivanjem komunalne policije i dr.).

Iako je jasno da su problemi u razvoju komunalnih delatnosti uslovljeni ukupnim društvenim i ekonomskim razvojem, ne može se izbeći i ocena da su dobrim delom uslovljeni i drugim uzrocima koji bi se mogli nazvati "subjektivnim". To se pre svega odnosi na pitanja: upravljanja, svesti o potrebi zaštite životne sredine i pitanja propisa i ekonomske politike.

Pod upravljanjem se podrazumeva jačanje kapaciteta institucija koje se bave planiranjem, upravljanjem i operativnim zadacima gradskih službi, veće učešće lokalne samouprave i privatnog sektora u planiranju i implementaciji infrastrukture i gradskih službi u obezbeđivanju višeg nivoa i kvaliteta komunalnih usluga i zaštiti životne sredine. To istovremeno podrazumeva preduzimanje akcija kako bi se smanjilo sveopšte neznanje i neobaveštenost o problemima funkcionisanja komunalnih službi i otklonilo nepostojanje volje kod organa vlasti da se obrate javnosti u situacijama koje to zahtevaju. Komunikacija na relaciji osnivač – građani skoro da ne postoji, odnosno, svodi se na trenutne aktivnosti, na saopštenja, davanje izjava za televiziju ili novine. Retko se susreće plan kontinuiranog informisanja na relaciji vlast – građani (ovde se uvek misli na oblast komunalnih delatnosti). Pitanje propisa i ekonomske politike, pre svega, odnosi se na potrebu za promenama u propisima i ekonomskoj politici koji nisu koncipirani na zdravim osnovama, doneti prema potrebama trenutne situacije, bez sagledavanja dalekosežnih posledica (višestruko kontrolisanje cena, donošenje posebnih uredbi suprotnih važećim zakonima, nepoštovanje postojećih zakona i dr.).

The citizens had very passive role in the functioning of the utilities in the past. The only time when the situation would change was in excess situations when the services could not be delivered. In those cases, the citizens tend to become angry no matter whether they have already paid the bills for utility services or not and whether they have obeyed the utility rules of conduct or not. The role and behavior of the citizens in all developed countries is of great importance for utility systems to function regularly. Certain regulations determine the manner in which services are delivered as well as terms, conditions, and dynamics of delivery and breaching these regulations may imply serious consequences. Obeying the utility rules of conduct is a prerequisite for normal functioning of urban environments. Indeed, local government has to control and sanction citizen behavior by adopting sets of decisions and acts on utility order. Utility enterprises also monitor how the citizens pay their dues by undertaking measures within their own competencies (stop delivering services, pressing charges, etc).

In our community, apart from appropriate institutional and legal prerequisites, it has to be organized continuing education of local population through public information means and using different education methods (through schools, seminars, round table discussions, constant publication of utility rules of conduct, establishing utility police, etc).

Although it is very clear that the problems of utility services development are closely tied to the total civil and economic development, it can be very well said that there are also other causes that can be named "subjective ones." It refers first on the issues of: management, awareness of the fact that environment has to be protected, regulations and economic policy.

Management implies strengthening the capacities of institutions dealing with planning, managing, and operative tasks of city service departments; it also means more involvement for local government and private sector in planning and implementation of the infrastructure and city services so as to provide higher quality of utility services and environment protection. At the same time, it is necessary to undertake actions in order to decrease general ignorance and lack of information about utility functioning and in order to encourage the authorities to address the public whenever the situation requires it. Communication between founder and citizens is almost non-existent, i.e. it goes down to the communication about the current activities, public announcements, TV, newspaper statements. It is a rare thing to find continuing information plan for communication between government and the citizens (here we refer to the area of utility services). The issues of regulation and economic policy, above all, have to change those regulations and policies that are not based on the sound economic principles but on the current needs and circumstances without taking into account long-term consequences (multifold price controls, adopting decisions which contrary to the laws in effect, failing to obey to the existing laws, etc)

Urbana sredina, manja naselja, pa i seoske sredine ne mogu dobro funkcionisati niti dalje se razvijati ukoliko svi česnici u životu date sredine ne ispunjavaju svoje obaveze. Država, lokalna samouprav, javna komunalna preduzeća (ili drugi izvršioци komunalnih usluga) i građani. Da bi se to postiglo komunikacija mora biti stalna i obostrana uz jasno propisana prava, obaveze i odgovornost za svakog učesnika u ovom neraskidivom lancu.

Kod donošenja velikih investicionih programa jedan od ključnih elemenata je svakako detaljno upoznavanje stanovništva sa ciljevima, načinom upotrebe, karakteristikama, ekološkim aspektom, budućim investicijama. Poseban problem i dalje će predstavljati navika da se komunalne usluge ne plaćaju i to usluge koje u sebi još uvek imaju socijalni element. Prelazak na stvarnu cenu koštanja usluga iz rog razloga mora biti postupan, ali neminovan.

5) Pravni instrumenti za ugovaranje i poveravanje komunalnih poslova

Postoje brojni oblici participacije privatnog sektora, a najčešće klasifikacije polaze od kriterijuma investiranja, vlasništva i odgovornosti (rizika). Posmatrajući procese promena u skoro svim zemljama, posebno zemljama u tranziciji, učešće privatnog sektora u oblastima koje su bile pod javnom kontrolom je u uzlaznom trendu.

Instrumenti i način učešća privatnog sektora je različit od zemlje do zemlje od oblasti do oblasti. U praksi drugih zemalja u komunalnoj oblasti su najčešći oblici poveravanja komunalnih poslova koncesija, lizing, BOT, joint venture i ugovor u usluzi -"service contract".

Izbor bilo kog oblika učešća privatnog kapitala određivaće opština ili grad birajući najpogodniji oblik prema svojim mogućnostima, ali pre svega prema ciljevima koje želi da postigne.

Međutim bez obzira na oblik aranžmana, treba imati u vidu da je u našoj zemlji prilično nerazvijena praksa kvalitetnog ugovaranja, a takođe je dosta slaba arbitraža i zaštita u slučajevima odstupanja od preuzetih ugovornih obaveza. Čvrstina ugovora i preuzete ugovorne garancije su u komunalnoj oblasti do te mere važne, da bez njih jednostavno nije moguće obezbediti neophodnu pouzdanost ugovornih aranžmana

Urban environments, smaller inhabited places as well as rural environments cannot function well nor develop themselves unless all parties included in the environment cycles meet their responsibilities-state, local government, public communal enterprises (or some other companies which deliver utility services) and the citizens. In order to achieve this, communication has to be persistent and going both ways with clearly defined rights and responsibilities of every part of this chain.

When important investment projects are adopted one of the key elements is to introduce the citizens with its goals, purpose and characteristics, environmental aspects, as well as with other future investments. The habit of evading paying for utility services will still be a special problem although these services still have social welfare element. The transition to real charging for utility services will have to be gradual but inevitable.

5) Legal tools for contracting and delegating utility functions

The private sector may participate in various ways, with the various criteria in terms of investments, ownership, responsibilities (risk). Looking at the changes in almost all countries and especially ones in transition, private sector participation in the areas that used to be under public control is going up.

Tools and private sector participation differs in all countries and in all areas. Other countries in the world practice different forms of delegating utility functions and the most often used are concession, leasing, B.O.T., joint venture, and service contract.

It's up to municipalities and cities to choose the manner in which private capital will participate, by choosing the best possible manner which is in compliance with their possibilities, but above all with the goals which are planned to be achieved.

Notwithstanding the form of arrangement, we should bear in mind that in our country the contracting practice is still pretty much underdeveloped with a poor arbitration and protection in case of failure to meet contracted commitments. The seriousness of contract and given contract guarantees in the utility field are all together so important that without them it is practically impossible to provide necessary reliability of contracted arrangements.

Rizici, posebno u delu sklapanja međunarodnih ugovora su veliki, naročito u sudaru sa velikim multinacionalnim kompanijama. Opštinama ili gradovima je najvažnije da partner koji je preuzeo obaveze u pružanju nekog komunalnog servisa, te obaveze izvrši. U slučaju bilo kakvog odstupanja potrebno je imati pouzdane garancije, ali i realnu alternativu.

Sa druge strane, ozbiljni problemi mogu nastati kada opština nije u stanju da do kraja isvrši svoje obaveze. Slučaj kada je grad Beograd još daleke 1992. godine "obećao" koncesiju na neke parkinge i podzemne garaže, bez obzira što nije došlo ni do kakvih materijalnih ulaganja, još uvek je na dosta neugodnoj arbitraži pred međunarodnim sudom, gde grad može imati i materijalnih posledica. Budimpeštu je dosta koštalo odustajanje od date koncesije na vodovod. Zahtevi za naknadu šteta po svom obimu lako mogu nadmašiti iznos ukupnog godišnjeg budžeta opštine.

6) Promena navika i ponašanja

Rečeno je već da je dosadašnja pogrešna praksa proizvela puno pogrešnih navika i nepoželjnog ponašanja na svim nivoima, tako da je teško zamisliti ozbiljnu transformaciju komunalnih sistema bez odgovarajuće promene ponašanja.

Loših primera ima bezbroj: od nepotrebnih brojnih intervencija Republike u sektoru cena komunalnih usluga, opštinskih pritisaka na JKP da besplatno rade pojedine neplanirane poslove, nenamenskog i nekontrolisanog prelivanja novca sa akumulativnih na neakumulativne delatnosti, pogrešno shvaćene inspeksijske kontrole, pa do slučaja kada opština uopšte ne funkcioniše i jednostavno ni na koji način ne utiče niti kontroliše rad svojih komunalnih preduzeća.

Okosnica buduće nužne promene ponašanja dugog lanca učesnika, nije samo vezana za uočavanje grešaka iz prošlosti i njihovo izbegavanje. Tu se radi o potrebi da se na potpuno nov način postavi trougao:

The risk is great especially when it comes to international contracts, and when big multinational companies are involved. What is most important for municipalities and cities is that implementing partner who committed to perform certain utility services ultimately delivers those services in case of any kind of failure it is necessary to have certain guarantees as well as realistic alternative.

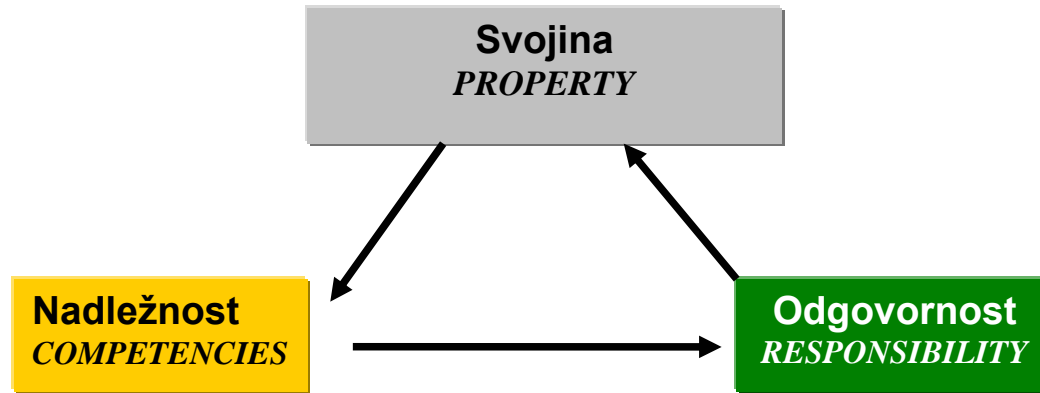
On the other hand, serious problems may occur when municipalities are unable to perform their commitments. For instance, Belgrade case still faces pretty unpleasant arbitration by the international court. Far back in 1992, the City of Belgrade "promised" concessions for some parking lots and underground garages and in spite of the fact that there were no investments the City can still be a subject of serious material consequences. Budapest paid a lot for giving up form given concession for waterworks. The reimbursement claims may easily exceed the total annual city/municipality budget.

6) Changing habits and conduct

It has been said that a bad practice yielded many bad habits and unwanted conduct at all levels, so it is very difficult to image a serious transformation of utility systems without adequate changes in conduct.

The examples of bad practice are numerous: beginning with unnecessary republic interventions in the area of charges for utility services, municipalities pressuring utility companies to provide unplanned services free of charge, unintentional and uncontrolled transfers of money from accumulative to non accumulative budgets for activities, misinterpreted audit and inspection controls to the cases when a municipality doesn't function at all or it doesn't have any impact and control over its utility companies.

The backbone of future changes in the conduct of a long chain of stakeholders doesn't include just perceiving the errors made in the past and avoiding thereof, but it has to include restructuring the triangle:



Posmatrano po ključnim subjektima – učesnicima u lancu, u postupku transformacije komunalnih sistema trebalo bi uspostaviti novu hijerarhiju odgovornosti na relaciji Republika-Opština-JKP-Građani, ali tako da sva prava i nadležnosti proističu iz svojine.

Bez obzira na način transformacije komunalnih sistema, uloga opštine je ključna. Koliko će se postojeći komunalni sistemi uspešno transformisati, zavisice pre svega od toga koliko će opština biti spremna da promeni dosadašnje navike i nametne nova pravila igre.

Javna komunalna preduzeća imaju teškoća da se prilagode novim tržišnim zahtevima i uvođenju konkurencije, ali i novim zahtevima svojih osnivača. Iako će JKP formalno biti subjekti transformacije, njihova uloga je pre uloga pasivnija zbog čega je važno da u fazi priprema za transformaciju aktivno učestvuju u kreiranju politike na republičkom i lokalnom nivou kako bi promenu dočekali spremniji.

Na relaciji građani – opština, navike će morati da se menjaju tako da će sigurno biti dosta nerazumevanja pa i konflikata. Građani će dvostruko biti opterećeni:

- kroz veće individualne obaveze u pogledu poštovanja pravila komunalnog reda;
- kroz neminovno povećanje cena komunalnih usluga bez koga nije moguće ići u transformaciju.

U većini gradova, propuštena je prilika da se pre transformacije komunalnih sistema cene komunalnih usluga koriguju makar do nivoa kojim se pokrivaju tekući troškovi delatnosti. Pored štete za funkcionisanje i razvoj postojećih JKP i kvarenja njihovih pozicija pred transformaciju, na ovaj način je napravljena «loša usluga» građanima. Pravila EU u pogledu cena komunalnih usluga su jasna: Cena pokriva SVE troškove. Od navike da se sa cenama komunalnih usluga može slobodno licitirati, svi učesnici će morati postepeno da se oslobađaju.

There should be new hierarchy of responsibilities established for the key stakeholders included in the chain in terms of Republic-Municipality-Citizens relations but in such way that all rights and competencies stem from the property.

Notwithstanding the form of transformation, a municipality has to have a key role in it. The success of utility transformation will depend, above all, on the success of municipality to change the current habits and imposes new rules of the game.

Public communal enterprises will have difficulties to adapt to new market demands and introduction of competition as well as new demands of their founders. Although PUEs will be subjects of transformation, their role is somewhat more passive, that's why it is important for them to take part in creating republic and local policies so that they can be ready for the changes when they occur.

Habits stemming from citizens/municipality relations have to be changed with certainly lots of misunderstanding and even some conflicts. The citizens will bear double burden:

- Through higher individual commitments in terms of meeting the rules of utility code of conduct
- Through inevitable increase of utility charges without which it is impossible to start the transformation at the first place.

In most cities, the chance to increase the prices at least up to a level where the current costs could be covered is already lost. Apart from the damage which has been made to PUE functioning and development and apart from the fact that their position right before the transformation is ruined, this is also a "bad favor" to citizens. The EU rules regarding utility charges are clear: Price covers ALL costs. All stakeholders will gradually have to leave the habit of auction for the prices.

VII Poželjni pravci promena

Ako zanemarimo nekompletnost postojećih propisa i drugih institucionalnih rešenja bez kojih se u privatizaciju ni proceduralno ne može lako ući, može se bar govoriti o tome koji oblici organizovanja javnih komunalnih preduzeća su uopšte mogući. U drugim evropskim zemljama komunalne službe su organizovane na jedan od sledeća tri načina:

a) dominantno državna svojina gde postoje preduzeća pod potpunom državnom upravom, javna preduzeća akcionarskog tipa i mešovita preduzeća gde država kontroliše bar 51%;

b) državna svojina nad sredstvima + privatni operator gde postoje oblici ustupanja (zakup, lizing, afermaz), koncesije i BOT, sporazum o upravljanju ili ugovor o uslugama;

c) privatna svojina nad sredstvima + privatni operator, gde je prisutan potpuni privatni monopol ili neki oblik franšize.

Postojeća javna komunalna preduzeća će se svakako transformisati u jedan od ovih oblika, uz napomenu da je kod nas startna pozicija takva da su ova preduzeća sada organizovana kao 100% državna svojina pod državnom upravom.

Prema važećim propisima, već sada je moguće da javna komunalna preduzeća na određeni način postanu javna preduzeća akcionarskog tipa ili mešovita preduzeća sa delom privatnog kapitala do 49%. Takođe, po Zakonu o komunalnim delatnostima, lokalna samouprava može odlučiti da pojedine komunalne poslove poveri nekom preduzeću ili preduzetniku čije poslovanje ne mora biti pod punom kontrolom opštine. Takođe su mogući i koncesioni aranžmani na rok do 25 godina ili drugi oblici ino-ulaganja.

Svaki oblik transformacije javnih komunalnih preduzeća kojim se poboljšava tekući i perspektivni komunalni standard građana je poželjan. Iskustva najrazvijenijih zemalja pokazala su da je poželjno što veći deo komunalnih službi privatizovati, zato što se tada postiže veća racionalnost nego kada su ti sistemi pod državnom upravom. Ali takođe, ova iskustva govore da se treba čuvati od privatizacije u kojoj opštine gube kontrolu nad komunalnim delatnostima. Slična su iskustva iz zemalja u tranziciji.

Kod ulaganja stranog ili domaćeg privatnog kapitala u komunalnu sferu nije toliko bitan oblik privatizacije, već samo to koliko će opština sa privatnim vlasnicima uspeti da kontroliše javni interes. Svaki oblik privatizacije koji to obezbeđuje, poželjan je.

Da bi opština mogla da bude sigurna da će zadržati dovoljan stepen kontrole nužno je da u privatizaciju svojih komunalnih sistema ide postepeno, što je posebno poželjan uslov transformacije ovih preduzeća i sistema.

U narednom pregledu rekapitulirani su osnovni poželjni pravci transformacije i privatizacije komunalnih sistema uz kojih je za svaki pravac dat odgovarajući komentar:

VII Recommended directions of changes

If we put aside the fact that regulations and institutional solutions without which it is impossible to take up any privatization or even the mere procedures thereof are incomplete, we can at least discuss possible ways of organizing utility enterprises. In other European countries, utility services are organized on one of the following ways:

- a) State owned property is predominant where the enterprises are totally controlled by the state, public stock enterprises and mixed enterprises where the state controls at least 51%
- b) State owned assets + private operators with some forms of sharing (renting, leasing, etc), concessions and BOT, management contract or service contract;
- c) Privately owned assets + private operator with a monopoly or some kind of franchise

The existing public enterprises will surely be transformed into one of the above forms, with a comment that our enterprises begin transformation as 100% state owned enterprises controlled by the state.

According to the regulations that have already come into effect, it is possible, even as we speak, for public communal enterprises to become public stock enterprises or mixed enterprises with private capital up to 49%. According to the Law on Utility Services, local government may decide to delegate some of utility services to an enterprise or private entrepreneur whose work does not have to be totally controlled by municipality. Certain concession arrangements are also possible up to 25 years or some other forms of foreign investing.

It is recommendable to accept any utility transformation that improves current and future utility standards of the citizens. The experience of developed countries show that it is recommendable to privatize the most part of utility services, the reason for this is that private systems are more cost effective than state owed ones. What these experience show is that we should be ware of the situation where municipalities loose control over their utility enterprises. The countries in transition shared the same experience.

When it comes to investing domestic or foreign private capital in the utility areas the form of privatization is not that important as much as the capability of municipality and its private partners to control public interest. Every form of privatization that renders this possible is recommended.

In order for municipality to keep the control over its utility systems it is necessary to organize privatization gradually, which is especially recommended condition for utility systems' transformation.

In the following part, we showed the basic recommended directions of transformation and privatization of utility systems with brief comment for every direction:

Poželjni pravci promena	Komentar
Do 49% privatizacija delova JKP koja posluju sa tehnički nedeljivim sistemima (vodovod, toplovod, kontaktna mreža, deponije, tramvajske šine i sl.)	U ovim delovima zbog tehničke nedeljivosti nije moguće uvođenje klasične tržišne konkurencije, pa je opasno takav tehnički monopol ispustiti iz kontrole i ustupiti privatnom kapitalu
Preko 50% privatizacija drugih delova JKP gde je moguće uvoditi konkurenciju	Ovi delovi preduzeća mogli bi biti kandidati za tendersku ili aukcijsku prodaju. Pravi tržišni konkurenti u prvom periodu verovatno neće postojati, ali opasnost od nelojalne konkurencije i te kako će postojati
Privatizacija koja obezbeđuje dodatni kapital za investicije i ekološku zaštitu	To je šansa da se dugo zapostavljena zamena i modernizacija opreme i objekata u JKP izvrši uz pomoć dodatnog kapitala
Transformacija i privatizacija bez naglih skokova cena komunalnih usluga	Ovo će oslabiti zainteresovanost onog privatnog kapitala koji računa na brz povrat. Međutim građani nikako ne smeju da budu prve žrtve privatizacije. Oni treba prvo da dobiju, a tek posle toga da plate. Teret sporijeg i postepenog rasta cena komunalnih usluga moraće da podnese privatni kapital
Socijalna zaštita zaposlenih u JKP i korektan odnos prema tehnološkim viškovima	Jedan broj zaposlenih u JKP nije u stanju da izdrži promene. Zatečena struktura zaposlenih je nepovoljna tako da treba računati na jake otpore koji u komunalnoj oblasti mogu imati teže posledice

Recommended directions in changes	Comment
Privatize up to 49% of PUE which operate as technically unique systems (waterworks, heating system, contact network, land fills, street car rails and etc)	It is impossible to introduce competition here because of the technical uniqueness of these components, therefore it is dangerous to let out of control such a technical monopoly and give it to the private capital
Privatize over 50% of other components of PUE where it is possible to introduce competition	These parts of enterprises may become candidates for tenders or auction sale. There will be no real competition in this period but the danger of unfair competition will certainly be present
Privatization which provides additional capital for investments and environment protection	This is a chance to replace and modernize the PUE equipment and facilities with the aid of additional capital, something that has been put off for a long time
Transformation and privatization without sudden growth of utility charges	This will lower down the interest of private capital that tends to have speedy turn out. Nevertheless, citizens must not be first victims of privatization. They should gain something and only then to pay for it. The burden of slower and gradual price growth has to be bare by the private capital
Special protection for the PUE employees and correct attitude towards those who are surplus	A number of employees in PUE is not capable to make through the changes. The existing structure of employees is not adequate so it is probable that utility area will face some strong resistance with serious consequences

1) Učešće zaposlenih i puna javnost u radu

U bilo kakvom procesu transformacije postojećih komunalnih preduzeća, veoma je poželjno da u celom postupku i svim fazama transformacije zaposleni u javnim komunalnim preduzećima prepoznaju svoje mesto i ulogu. Ima više razloga za to. Jednim delom to je potrebno zbog poštovanja principa pravičnosti i valorizovanja konkretnih materijalnih ulaganja u preduzeće koja su zaposleni u ranijem periodu, kroz razne forme, objektivno vršili.

U dosta dugoj istoriji komunalnih službi, primera u kojima su zaposleni direktno ili indirektno gradili pojedine objekte koji su sada deo imovine preduzeća ima dosta. Takođe su zaposleni ranijim sistemima upravljanja i odlučivanja, neposredno ili posredno odlučivali o raspodeli sredstava za investicije i tekuću porošnju.

Teško bi bilo da se sada precizno vrednuju ova ulaganja, ali to nije razlog da se zanemaruju ili negiraju. Iz praktičnih razloga, da se ne bi gubilo vreme na preciznom utvrđivanju ovog dela izvornog vlasništva, najcelishodnije rešenje je da se zaposleni i bivši zaposleni jednim delom obeštete kroz udele u vlasništvu.

Drugi, razlog koji upućuje na to da zaposleni u procesu transformacije treba da dobiju svoju ulogu je potpuno druge prirode. Komunalne delatnosti su osetljivije na poremećaje u odnosu na klasične tržišne sisteme pre svega zato što su teže posledice ako dođe do zastoja u radu. Tačnije, komunalni poslovi ne trpe diskontinuitet.

Zbog toga je važno da zaposleni u komunalnim preduzećima, ne samo budu informisani o postupku i toku transformacije, već da imaju interes da u tom procesu učestvuju.

Takav pristup, izvesno smanjuje rizik od raznih oblika otpora koji bi mogli dovesti do zastoja u radu sa ozbiljnijim posledicama.

Informacije o ciljevima i oblicima transformacije komunalnih sistema koje se plasiraju prema građanima, takođe su bitne za ukupan tok transformacije. Građani kao korisnici komunalnih servisa, morali bi da dobiju što jasniju predstavu o tome ko je odgovoran za ceo proces, ko će im i nakoji način u buduće vršiti komunalne servise i koliko će to da ih košta. Jednostavno treba imati u vidu, da kada se radi o komunalnim uslugama, građani i drugi korisnici nisu samo konzumenti ili kupci ovih usluga, već akteri od kojih i sada i ubuduće takođe zavisi kako je organizovan i kako funkcioniše komunalni servis u gradu u kome žive.

U svakom slučaju uspostavljena saradnja komunalnih preduzeća i njihovih osnivača sa građanima, u procesu transformacije komunalnih sistema ni na koji način ne treba da bude pokvarena. Naprotiv, to može da bude dobra prilika da ova saradnja dobije novi kvalitet. Način da se to postigne je: puna javnost u radu prilikom transformacije postojećih komunalnih sistema.

1) Participation of employees and full transparency in operations

It is very important for PUE employees to recognize their place and role in all phases of the transformation whatever process it is. There are number of reasons for this: it is partly necessary in order to apply the principle of fairness and to recognize the values of investments that have obviously been made in different ways in the past by the employees.

In very long history of utility enterprises, there are numerous examples where the employees build or took part in building certain objects that are now part of the property of the enterprise. In the previous systems the employees where responsible to decide how the investments and current spending will be performed.

It would be difficult to determine the exact value of these investments, but this is not the reason to neglect them or even deny them. For practical reasons and to avoid wasting time it is recommendable to leave the precise value of this original ownership undetermined, and to accept solution in which the employees will be partly compensated through their shares in the ownership.

There is another completely different reason why employees should be included in the transition process, namely utility services are sensitive to disruptions as opposed to other market systems because if they stop working the consequences can be very serious. To be more accurate utility services cannot stand discontinuity.

That's why it is important for employees of utility enterprises to be informed about the transformation process and more over to be encouraged to have interest in it.

Such approach certainly can lower the risk of resistance whose various forms may bring to a stop with serious consequences.

Information on goals and models of transformation placed for the citizens is also very important for the overall transformation course. The citizens, as users of utility services, would have to get very clear image about the fact who is responsible for the entire process, who and in what way will deliver utility services in the future and at what price. Simply, we have to be aware of the fact that in the area of utility services citizens are not just users or buyers of these services, but that they are active participants on which utility system organization and service delivery in their cities greatly depends now and will depend in the future.

In any case, already established cooperation between utility enterprises and municipalities with citizens in the transformation process should not be spoiled in any way. On the contrary, this may be a good opportunity to add new quality to this cooperation. The way to achieve this is full publicity in work during the transformation of the existing utility systems.

2) Odnos prema komunalnoj infrastrukturi

Komunalna infrastruktura je segment koji pri planiranju transformacije komunalnih sistema mora da bude posebno brižljivo sagledan. Bez obzira u kakvom je stanju postojeća infrastruktura gradova i naselja, da li je u dobrom stanju, nedovršena ili zapuštena, to je veliki kapital na kome počiva ukupan razvoj gradova.

Druga zajednička osobina za svu komunalnu infrastrukturu je izuzetno dug period za koji se ona uopšte može izgraditi. Naime, čak i kad postoje kvalitetni finansijski izvori i gotova tehnička rešenja, sama izgradnja pojedinih objekata traje i po nekoliko godina.

Treći aspekt koji je posebno važan za planiranje promena u organizacionoj i vlasničkoj transformaciji komunalnih sistema je taj da komunalna infrastruktura po svojoj prirodi predstavlja izvor raznih oblika monopola.

U prethodnim periodima bilo je mnogo primera zapostavljanja ili lošeg planiranja u oblasti izgradnje i održavanja objekata komunalne infrastrukture. Takav odnos je izazivao i izaziva mnoge probleme koji se, zbog svoje težine, zaista ne mogu rešiti u kratkom roku. Ali treba imati u vidu da su osnovni motivi za uspostavljanje ovakve prakse bili pre svega političke prirode. Skupe investicije u komunalnu infrastrukturu su odlagane, ali su istovremeno građani bili pošteđeni od većih troškova po osnovu lokalnih taksi ili cena komunalnih usluga. To dugoročno svakako nije dobra politika, ali je u datim okolnostima imala svoju ravnotežu.

Uvođenje privatnog kapitala u komunalnu sveru, nužno menja ove odnose. Za privatni kapital je svakako interesantno da koristi monopol postojeće infrastrukture, ali istovremeno nema motiv ni interes da investira u njen razvoj niti da pravi ustupke građanima na račun svog prihoda. Nedovoljno dobro planiran i loše regulisan ulazak privatnog kapitala u komunalnu infrastrukturu mogao bi da dovede do novog propadanja komunalne infrastrukture, ali ovog puta, za razliku od perioda kada je ovaj segment kontrolisala država, monopolna renta bi delimično ili potpuno bila naplaćivana od građana.

Prostora za ulaganja privatnog kapitala u neke delove komunalne infrastrukture, bez obzira na prethodna generalna upozorenja, svakako ima. Gradovi koji se budu odlučivali za neki oblik partnerstva sa privatnim kapitalom vezanim za izgradnju ili korišćenje komunalne infrastrukture morali bi:

- da kvalitetno planiraju svoje potrebe;
- da pažljivo ulaze u ugovorne obaveze i
- da se sistemom višestrukih kontragarancija obezbede od mogućih rizika.

2) Attitude towards utility infrastructure

Utility infrastructure is a segment that has to be carefully reviewed when planning the transformation of utility systems. Notwithstanding the state in which the existing infrastructure in cities and municipalities is, it is a great capital that bears the total development of the cities/municipalities.

Another characteristics common for all infrastructures is extremely long period of construction. Namely, even when there are high quality financial sources and designed technical solutions the sole construction of certain objects may last for several years.

The third aspect which is very important for planning for changes in organization and ownership transformation of utilities is the fact that utility infrastructure per se represents a source of different monopolies.

In previous times, there were many examples of neglecting or bad planning in construction and maintenance of utility objects. Such attitude has caused many problems that because of their complexity may not be addressed in a short period of time. Nevertheless, we should note that basic motives for such attitude were of political nature. Costly investments in utility infrastructure have been postponed which spared citizens of high costs they would have to pay through local fees and utility charges. In the long run, this is not a good policy but in the given circumstances, it had its own balance.

Introduction of the private capital in utility sphere certainly will change these attitudes. Private capital is interested to use monopoly of the existing infrastructure, at the same time it has no motive or interest to invest in its development or to make concessions to the citizens at the account of its own profit. Poorly planned or regulated introduction of private capital in utility infrastructure may cause new deterioration of utility infrastructure, but this time, as opposed to the period when the state was controlling this segment, monopoly rent would be partly or completely paid by the citizens.

Regardless of these warnings stated above private capital may certainly find some space in financing some parts of infrastructure. The cities that opt for some sort of partnership with private capital regarding construction or usage of utility infrastructure would have to:

- Plan well for their needs
- Go very carefully into contract commitments
- Protect them from the risk by using the system of multifold counter guarantees.

VIII Konsolidacija postojećih komunalnih preduzeća

1) Preduslovi za transformaciju

Sveobuhvatna transformacija komunalnih sistema koja uključuje i promenu vlasničkih i upravljačkih prava, zbog niza specifičnosti koje postoje u komunalnoj oblasti, zahteva određene preduslove ili pripremu na svim nivoima odlučivanja. Dobrom pripremom sprečiće se ili makar smanjiti rizici od neuspelih pokušaja. U komunalnoj oblasti, ovo je posebno važno zato što bilo kakvi zastoji u funkcionisanju mogu direkto ugroziti život u gradovima sa opasnim ekološkim, pa i političkim konsekvencama.

Svi preduslovi za uspešnu transformaciju komunalnih sistema paralelno treba da se obezbeđuju u dva pravca:

- Prema raščišćavanju i ispravljanju grešaka iz prošlosti,
- Prema projekciji budućeg statusa i razvoja komunalnih sistema.

Kada se govori o prošlosti, komunalni sistemi u celini i pojedinačno su bili žrtve mnogih promašaja i eksperimenata. U nekim delovima to je rezultiralo totalnim zanemarivanjem razvoja komunalne infrastrukture, u nekim totalnim zanemarivanjem ekoloških posledica, a u nekim totalnim zanemarivanjem elementarne logike tržišnog poslovanja. Jasno je da sada ne treba gubiti vreme na konstatovanje i ispravljanje nepravdi iz prošlosti, ali svakako treba otkloniti makar ključne zatečene propuste, kako se stare greške ne bi reprodukovale u budućnosti.

Kao preduslov za uspešnu transformaciju komunalnih sistema dovoljno bi bilo na početku otkloniti samo nekoliko zatečenih strukturalnih nelogičnosti:

VIII CONSOLIDATION OF EXISTENT COMMUNAL ENTERPRISES

1) Prerequisites for transformation

Overall transformation of utility systems that includes the change of ownership and management rights, due to a range of peculiarities of the area of utility services, requires certain prerequisites or preparation to be done at all levels of decision-making. A good preparation would halt or at least reduce the risks of failure. This is particularly important for this area, as any kind of stoppage in functioning may directly harm the life in cities and cause dangerous ecologic and even political consequences.

All prerequisites for successful transformation of utility systems should be realized parallel in two directions:

- According to correcting the past mistakes,
- According to the projection of future utility systems status and development.

Concerning the past, utility systems in general and in particular have been subject to many mistakes and experiments. In some parts, this resulted in total neglect of utility infrastructure development, of ecological consequences, and even of elementary logic in market economy. It is clear that time should not be wasted on past injustices, but it is important to eliminate some key omissions, in order for the past mistakes not to replicate in the future.

As a prerequisite for a successful utility system transformation, it would be enough to start with removing only some of the structural elements:

ŠTA JE PROBLEM?	KAKO GA REŠITI?
Nejasno je ko je vlasnik imovine i kapitala postojećih JKP - Republika, Opština ili JKP	Ukinuti ili izmeniti odredbe Zakona o sredstvima u svojini Republike tako da se Republika odrekne tog vlasništva u korist opštine za kapital i u korist JKP za imovinu
Nejasno je da li je opština kao osnivač, vlasnik pojedinih delova imovine JKP (objekata i opreme) koje je delimično ili u celini finansirala	Između opštine i JKP napraviti deobni bilans, a za opštinsku imovinu koju koriste JKP redefinisati uslove korišćenja (neki poznati oblik zakupa)
Cene komunalnih usluga ne pokrivaju ni osnovne troškove, a pri tome je izrazito slaba naplata potraživanja	Postepeno prelaziti na ekonomske cene komunalnih usluga, povećati pravnu zaštitu prihoda JKP i postepeno preneti odgovornost za naplatu na opštinu (sistem garancije)
Komunalni objekti i oprema za rad su potpuno dotrajali, rizični za dalju upotrebu, iziskuju enormne troškove za održavanje, ali bez njih ne može da se obavi komunalna usluga	Napraviti Plan rekonstrukcije i obnavljanja komunalnih objekata i opreme, obezbediti sredstva (cena komunalne usluge, kredit, namenski fondovi opštine) i po predviđenoj dinamici ići u obnovu

Pored pobrojanih preduslova vezanih za ispravljanje grešaka iz prošlosti postoji čitav niz POGREŠNIH NAVIKA koji i te kako mogu biti prepreka za poželjnu i projektovanu transformaciju komunalnih sistema. Međutim, pre nego što se pozabavimo promenama navika t.j. ponašanja ključnih uticajnih grupa, pogledajmo prvo kojim instrumentima treba izvršiti konsolidaciju stanja u postojećim javnim komunalnim preduzećima.

What poses the problem?	What is the solution?
It is unclear who owns the assets and capital of the existing PCEs - the Republic, municipality, or PCE	Abolish or alter the provisions of the Law on Resources in the Property of the Republic in such a way that the Republic renounce a part of the assets in favor of the municipality for the capital or in favor of the PCE for the assets
It is unclear whether municipality, as founder, owns some parts of the PCE assets (facilities and equipment) it has financed in part or in total	Make divisional balance between municipality and PCE, and redefine terms for using municipal assets by PCE (some known form of lease)
Utility service prices do not cover even basic costs, and in addition, there is insufficient billing of receivables	Gradually transfer to economically more favorable prices of utility services, increase legal protection of PCE incomes and gradually delegate billing to municipality
Utility facilities and working equipment are worn out, and pose the threat for future use, require enormous costs for maintenance, but without them, utility functions are not possible	Make utility facilities and equipment renovation and rehabilitation plan, provide resources (utility service prices, loan, earmarked municipal funds) and start renovation according to the planned dynamics

Aside from the above-mentioned prerequisites relating the correction of past mistakes, there is a wide range of WRONG HABITS that could certainly become an obstacle for the desired and projected utility systems transformation. However, before we set out to address the issue of changing the habits, i.e. the conduct of key influential groups, let us take a look at which tools should be used in the consolidation of the condition in existent public communal enterprises.

2) Planski pristup konsolidaciji postojećih komunalnih preduzeća

Konsolidacija stanja u postojećim javnim komunalnim preduzećima nužna je iz više razloga. U poslednjih nekoliko godina u mnogim gradovima ili opštinama dosta toga je već urađeno ili započeto (Beograd, Novi Sad, Kruševac, Subotica, Niš). Osnovni razlozi koji ukazuju na nužnost konsolidacije pre bilo kakve vlasničke ili organizacione transformacije su pre svega vezani za pozicioniranje komunalnih sistema u odnosu na buduće povećanje učešća privatnog kapitala.

Naime, osnovno očekivanje od partnersva privatnog i javnog sektora su u tome što privatni kapital unosi novine u načinu vršenja komunalnog servisa i donosi veću efikasnost i racionalnost u obavljanju posla. Međutim, privatni kapital u želji da što kraćim putem dođe do profita, nema razumevanje ni interes za otklanjanje strukturalnih problema. To i posle uvođenja privatnog kapitala u komunalnu oblast ostaje i dalje briga opštine.

Prema tome, opština na kojoj je odgovornost za funkcionisanje komunalnih delatnosti na svojoj teritoriji, konsolidacijom stanja u postojećim komunalnim preduzećima ne samo da trenutno poboljšava komunalni standard svojih građana, već bitno poboljšava svoju pregovaračku poziciju u odnosima sa privatnim partnerom i smanjuje mogućnost za zastoje u budućem vršenju komunalnih poslova.

Sama konsolidacija ima više aspekata, ali za predstojeću transformaciju svakako je najznačajnije napraviti pomake u obnavljanju objekata i opreme sa kojom rade komunalna preduzeća, na sektoru cena komunalnih usluga i evidentiranju svih oblika imovine.

a) Obnavljanje objekata i opreme

U nekim gradovima Srbije u pogledu obnavljanja potpuno dotrajalih objekata i opreme potrebne za rad komunalnih preduzeća, ono što se pre nekoliko godina činilo nemogućim za relativno kratko vreme je učinjeno. U tim sredinama katastrofalno stanje osnovnih komunalnih kapaciteta, jednim dobro planiranim pristupom i jakim investiranjem dovedeno je u na funkcionalno i tehnološki solidan nivo. Ovom preokretu doprinele su i značajne donacije u opremi realizovane posle političkih promena i poboljšanih spoljnopolitičkih pozicija zemlje.

2) Planned approach to consolidation of existent communal enterprises

The consolidation of existent public communal enterprises is necessary for several reasons. In past few years in many towns and municipalities, a lot has been done or initiated (Belgrade, Novi Sad, Kruševac, Subotica, Niš). The principal reasons indicating that the consolidation is necessary prior to any ownership or organizational transformation are those primarily related to the positioning of utility systems with respect to the prospective increase in the share of private capital.

Namely, principal expectations from the private and public sector partnership lie in the fact that private capital introduces innovations in utility service delivery and provides higher efficiency and rationality in the performance. However, private capital seeks to realize profit in the shortest period possible, and shows neither interest nor understanding for removing the structural problems. This remains as a problem to be solved by the municipality after the introduction of private capital into utility service area.

Therefore, municipality, which bears the responsibility for utility service functioning on its territory, by consolidating the condition of existent communal enterprises, is not only improving the standard of all citizens for that period, but is also considerably improving its negotiating position in relations with private partner and reduces the possibility of any further disturbance in utility service delivery.

The very consolidation has several aspects, but for the prospective transformation it is by far the most important to make progress in the renovation of facilities and equipment used by the communal enterprises, in the area of utility service pricing, and keeping records of all forms of assets.

a) Renovation of facilities and equipment

In some towns in Serbia, with respect to the renovation of completely worn out facilities and equipment used by communal enterprises, what seemed impossible few years ago was done in relatively short period of time. In these parts of the country, terrible condition of basic utility capacities was brought to a functional and technically acceptable level by means of a well-planned approach and a considerable investment. This changeover in the condition was helped by significant donations in equipment realized after political changes and the improved international political position of the country.

Međutim, ukupno stanje komunalnih objekata i opreme i dalje je dosta loše, a u mnogim, posebno manjim opštinama ovi kapaciteti su i dalje neadekvatni, prenapregnuti i izuzetno nepouzdati u radu. Ako se na trenutak zanemare problemi u zatečenom stanju komunalne infrastrukture, glavni problem su i dalje specijalna komunalna vozila. Prosečna starost ovih vozila je oko 11 godina, a ima pojedinih primera gde je komunalno preduzeće prinuđeno da radi sa vozilima starijim od 20 godina.

Kada se govori o konsolidaciji stanja u komunalnim sistemima pred transformaciju, svakako ne treba očekivati da u kratkom roku komunalna preduzeća i njihovi osnivači zamene veći deo svog voznog parka. Tu se radi o jednom drugom aspektu vezanom za konkurentnost preduzeća u sektoru operativnih troškova.

Naime, minimalna konsolidacija komunalne opreme i vozila sa kojom bi se moglo ući u transformaciju podrazumeva zamenu, makar onih vozila koja, zbog prevelikih troškova održavanja i popravki, imaju previsoke troškove eksploatacije. To je dostizanje nivoa prosečne starosti vozila od 7 do 9 godina koji bi omogućio izbacivanje iz upotrebe vozila sa ekstremnim utrošcima. U najmanjim opštinama to znači da treba nabaviti samo jedno novo vozilo, a u srednjim 2 ili 3 nova vozila. Na ovaj način ukupni operativni troškovi pojedine delatnosti ili preduzeća u celini, bili bi veći od optimalnih, ali na nivou koji omogućava da postojeće preduzeće u delovima ili u celini bude konkurentno.

Obnova opreme lokalnog komunalnog preduzeća u minimalnom stepenu, samoj opštini koja nosi najveći teret odgovornosti za stanje u komunalnoj oblasti, bitno će popraviti poziciju pri planiranju promena kao njene i pregovaračke pozicije sa zainteresovanim privatnim kapitalom.

b) Postepeni prelazak na ekonomske cene komunalnih usluga

U delu Studije koji obrađuje zatečeni položaj postojećih komunalnih preduzeća pokazano je kakva politika cena je vođena pre i posle političkih promena u zemlji. Bez obzira na evidentan napredak, cene komunalnih usluga su još uvek daleko od cena koje pokrivaju sve troškove delatnosti.

However, the overall condition of utility facilities and equipment is still very bad, and in many municipalities, especially the small ones, these capacities are still inadequate, overused and extremely unreliable. If we disregard for a moment the problems found in the utility infrastructure, special utility vehicles still pose the major problem. Average age of vehicles is around 11, and there are examples that communal enterprises are forced to work with vehicles older than 20 years.

As for the consolidation of the condition in communal systems heading for the transformation, it should not be expected that communal enterprises and their founders replace most part of the motor pool in a short notice. This is connected with the competitiveness of the enterprise in the sector of operational costs.

Namely, minimal consolidation of utility equipment and vehicles with which the transformation could be initiated means the change at least of those vehicles that, due to the exorbitant costs of maintenance and repair, have exorbitant costs of exploitation. This means that the average age of vehicles of 7 to 9 years should be reached, and then those vehicles with extreme costs would not be used anymore. In the smallest municipalities this means that only one new vehicle should be purchased, and in middle-sized municipalities 2 or 3 new vehicles. In this way, total operational costs of particular service or the enterprise as a whole would be above optimal and at a level that makes the enterprise competitive in part or as a whole.

The renovation of the equipment of local communal enterprise at the minimal level would improve the position of the municipality, which bears the greatest burden of responsibility for the condition in utility area, in planning the changes as well as its negotiating position with interested private capital.

b) Gradual transfer to economically more favorable utility service prices

In the part of the study dealing with the condition of existent communal enterprises, it has been pointed out to the pricing policy conducted before and after political changes in the country. Regardless of the evident progress, utility service prices are still far from the prices that cover all costs of services.

Ukoliko bi se na trenutak zanemario evidentan problem tekuće nelikvidnosti komunalnih preduzeća usled slabe i nesigurne naplate komunalnih usluga, može se reći da su postojeće cene komunalnih usluga, posle dugogodišnjeg zastoja, u većem broju JKP konačno dostigle ne samo nivo kojim se pokrivaju operativni troškovi, već da trenutno pokrivaju i veći deo amortizacije. Da je stepen naplate komunalnih usluga na nivou od bar 95%, komunalna preduzeća bi bila u stanju da redovno servisiraju svoje obaveze prema dobavljačima i zaposlenima i da pri tome budu kreditno sposobna za investicije u zamenu dotrajalih kapaciteta.

Ono što ostaje kao problem je finansiranje razvoja. Razvoj komunalnih sistema podrazumeva:

- investicije u povećanje kapaciteta opreme uslovljene povećanim obimom posla i praćenjem savremenih tehnologija;
- investicije u proširenje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture zbog većeg obima posla;
- investicije u smanjenje rizika od evidentnih oblika ugrožavanja životne sredine (prečišćavanje otpadnih voda, bezbedan tretman otpada, zaštita izvorišta vode).

Sa adekvatnim povećanjem cena komunalnih usluga, brzo bi moglo da se reši makar finansiranje investicija u opremu, dok bi druga dva navedena bloka investiranja za sada ostala nerešena. To je ujedno i minimalna pozicija koju bi trebalo popraviti pred transformaciju komunalnih sistema, odnosno minimalna konsolidacija u sektoru cena komunalnih usluga.

U sektoru naplate usluga nužne su mere kojima se štiti prihod komunalnih preduzeća. Sa postojećim sistemom naplate i zaštite prihoda iluzorno je računati na zainteresovanost privatnog kapitala da uopšte i razmišlja o investiranju u komunalnu oblast. To je takođe deo minimalne konsolidacije stanja u komunalnim sistemima koju treba izvršiti pre procesa transformacije i privatizacije komunalnih preduzeća.

If we disregard for a moment the obvious problem of current illiquidity of communal enterprises amid weak and unstable billing of utility services, it may be said that existent utility service prices, after long-standing halt, in a number of PCEs have finally reached not only the level that covers the operational costs, but also a great part of amortization costs. If the level of utility services billing is at least 95%, communal enterprises would be able to service their obligations towards suppliers and the employees on a regular basis and at the same time be ready to invest in worn-out capacities. What remains as a problem is the issue of development financing. The development of utility systems means:

- Investments in increasing equipment capacities conditioned by the increased volume of work and keeping the pace with modern technologies;
- Investments in the expansion of utility facilities and utility infrastructure due to the increased volume of work;
- Investments in reducing the risk of obvious forms of the environmental endangering (waste water purification, safe treatment of garbage, protection of water wells).

With adequate increase in utility service prices, it would be possible to solve rapidly at least the question of funding the investments in equipment, whereas the other two mentioned forms of investments would remain unsolved. This is at the same time the minimal position that is to be improved prior to the utility system transformation, i.e. minimal consolidation in the sector of utility service prices.

In the service-billing sector, measures to protect the income of communal enterprises are necessary. With the existing billing and income protection system, it is illusionary to rely on the interest of private capital to consider investing in utility area at all. This is also a part of minimal consolidation of the condition in utility systems to be realized prior to the process of transformation and privatization of communal enterprises.

c) Intelektualna svojina kao nerazdvojni deo imovine JKP

Javna komunalna preduzeća u Srbiji, zbog dugogodišnje tradicije i prisustva na tržištu, kao i zbog osmišljenog načina i tehnologije rada, realno poseduju Goodwill i Now How koji stručnjaci iz oblasti zaštite intelektualne svojine procenjuju na najmanje 5 do 10% od vrednosti ukupne imovine postojećih komunalnih preduzeća.

Ovaj oblik imovine u najvećem broju slučajeva bez obzira što realno postoji, nije na zakonom propisan način unet u ukupnu imovinu komunalnih preduzeća. Tako komunalna preduzeća u Srbiji u knjigovodstvenim izveštajima u kojima se prikazuje stanje imovine, ove oblike imovine jednostavno nemaju evidentirane.

Za dosadašnje odnose u upravljanju komunalnim preduzećima ova komponenta imovine i nije previše bila važna. I da je bila evidentirana, opština bi i dalje imala identično (većinsko) pravo upravljanja kroz zastupljenost u Upravnom odboru komunalnog preduzeća.

Međutim, u pripremi za predstojeću transformaciju postojećih javnih komunalnih preduzeća u kojoj se otvara prostor za partnerstvo sa privatnim kapitalom, stvari se menjaju. Naime, svi potencijalni strateški partneri (pogotovu oni iz najrazvijenijih zemalja) u svom ulogu vrednuju sve oblike intelektualne svojine sa kojima raspolažu. Radi obezbeđivanja ravnopravne pozicije u pregovorima sa strateškim partnerom i realnog vrednovanja pojedinačnih uloga, potrebno je da javna komunalna preduzeća u svoju ukupnu imovinu unesu i svoju intelektualnu svojinu.

Za razliku od konsolidacije objekata i opreme, ovaj vid konsolidacije imovine sa kojom se kreće u transformaciju je prilično jednostavan i zahteva daleko manje sredstava.

c) Intellectual property as inseparable part of PCE property

Public communal enterprises in Serbia, with the long-standing tradition, the presence on the market, and a thorough working policy and technology, really possess Goodwill and Now How, estimated by the experts in the area of intellectual property protection to account for at least 5 to 10% of total communal enterprises property value.

This form of property in most cases is legally recorded as part of total communal enterprise property, although it exists. Thus, communal enterprises in Serbia do not have these forms of property recorded in accounting books.

So far, this item of property has not been very important for communal enterprise management. Even if it had been recorded, municipality would still have had identical (majority) right to manage through the presence in communal enterprise Management board.

However, in preparing for the prospective transformation of the existent public communal enterprises that opens the space for partnership with private capital, things have to change. All prospective strategic partners (particularly those from the most developed countries) indicate the value of all forms of intellectual property they dispose of in their share. In order to insure equal position in the negotiations with strategic partners and a realistic evaluation of individual shares, it is necessary that public communal enterprises record their intellectual property as part of their total assets.

Unlike the consolidation of facilities and equipment, this form of property consolidation with which the transformation process starts is very simple and requires far less resources.

IX Obaveznost planiranja promena

Kompleksnost i osetljivost komunalne oblasti već u fazi pripreme za temeljitu transformaciju, za razliku od drugih privrednih sistema, zahteva veću dozu OPREZNOSTI i PLANIRANJA projektovanih promena. Tu, zbog javnog interesa građana i drugih korisnika komunalnih usluga, mora biti prepoznat interes DRŽAVE na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i tekući i perspektivni interes građana. Takođe, postojeća javna komunalna preduzeća, ma šta o njima ko mislio, moraju biti predmet posebne brige, iz prostog razloga što ova preduzeća sada zadovoljavaju najveći deo komunalnih potreba građana. To nisu puki objekti ili subjekti transformacije preko čijih leđa treba da se lome koplja, već sistemi koji rade posao od vitalnog značaja za život u naseljima.

Raznolikost postojećih komunalnih preduzeća uslovljena različitim stepenom urbanizacije, veličinom naselja i drugim specifičnostima, svakako će uticati da i budući status komunalnih servisa u različitim sredinama bude različito uređen i definisan. U tom delu ova Studija podrazumeva punu slobodu odlučivanja u svakoj opštini pojedinačno. Međutim, upravo zbog osetljivosti komunalne problematike i rizika po građane i druge korisnike komunalnih usluga, u bilo kakvim promenama, nužno je naglasiti ODGOVORNOST za donošenje odluka.

Mehanizam koji naglašava odgovornost je celovito planiranje promena. Zbog toga bi planiranje promena u komunalnoj oblasti bilo za sve nosioce odluka obavezno. To je ujedno i jedina obaveznost na kojoj insistira ova Studija. To je zaštita od bilo kog oblika ishitrenosti ili nepromišljenosti, ali ujedno i mehanizam kojim se i naknadno može proveriti ispravnost postavljenih ciljeva institucija i pojedinaca koji su donosili odluku.

U postupku planiranja promena u reorganizovanju i transformaciji postojećih komunalnih sistema, potrebno i poželjno je uskladiti i sinhronizovati aktivnosti na dva nivoa odlučivanja, nacionalnom i lokalnom.

IX OBLIGATORY PLANNING OF CHANGES

The complexity and sensitivity of the utility services area that is already in the phase of preparation for a thorough transformation, unlike other economic systems, requires a higher level of CAUTION and PLANNING of the projected changes. Due to the public interest of citizens and other customers involved, the interest of STATE must be recognized on the national, regional, and local level, but the ongoing and prospective interest of citizens as well. The existent communal enterprise must also be specially treated, simply because these enterprises now address most of the citizen needs. Those are not just the objects or subjects of transformation over which the battles are fought, but systems performing activities of vital importance for the life in settlements.

The variety in existent communal enterprises conditioned with different level of urbanization, the size of settlement, and other things, is sure to affect the future status of utility services in different areas to be differently regulated and defined. Concerning this, the study fully allows each municipality to decide individually. However, because of the sensitivity of the issue of utility services and the importance it bears for citizens and other customers, whatever the change may be, it is crucial to stress the RESPONSIBILITY in decision-making.

What stresses the importance is thorough planning. For this reason, planning the changes in the utility services area would be obligatory for all decision-makers. At the same time, this is the only obligation the study insists upon. It is a protection from any kind of rashness and misjudgment, and also a mechanism to check the validity of goals posed by institutions and individuals that made the decisions.

In the procedure of planning the change in reorganization and transformation of existent communal enterprises, it is particularly important and desirable to bring the decisions at national and local level into line.

1) Na nacionalnom nivou

U osnovi država treba da usmeri promene u komunalnoj oblasti tako da smanji mogućnost poremećaja u pojedinim lokalnim sredinama koji bi mogli dovesti do ugrožavanja njenog funkcionisanja u celini. U ovom delu mnogo je prostora za decentralizaciju i prenošenje ingerencija na lokalnu samoupravu, ali uz nužno kontrolisanje i praćenje procesa u celini.

Država tu ima trostruku ulogu.

U oblasti propisa treba da dogradi postojeće propise kojima se daje pun legitimitet lokalnim samoupravama da uopšte odlučuju o transformaciji lokalnih komunalnih sistema i u kojima se definišu ograničenja. Tu je čitav niz propisa koji su pobrojani u poglavlju Pravni okvir, a u proteklih par godina u ovom delu zakonodavne aktivnosti, dosta toga je i urađeno.

Druga uloga vezana je za konkretne interese države u celini u odnosu na lokalne interese. To je prostor za usaglašavanje stavova sa lokalnim samoupravama i podelu nadležnosti po pitanjima koja se odnose na prostorno planiranje, regulacione planove, pravo raspolaganja sa prirodnim dobrima i merama kojima se sprečava degradiranje životne sredine. Ovo su najvažnija pitanja koja po svom karakteru nadržavaju lokalne, a u nekim delovima i nacionalne okvire.

Mnogo važnije od toga čija je to nadležnost, je da ove oblasti budu planirane i kontrolisane od države, odnosno da ne ostanu nepokrivene. Kako se ovde radi o sukobljavanju interesa artikulisanih na lokalnom i nacionalnom nivou, u suštini je ovaj kompleks problema političke prirode.

Treća uloga države je neposredno vezana za transformaciju komunalnih sistema. Naime, veoma je važno da država usmeri promene u načinu organizovanja lokalnih komunalnih sistema radi sinhronizovanja ovih promena sa ukupnim stanjem u drugim privrednim granama i ukupnim reformama u zemlji. Ovo usmeravanje promena ne samo da ne ugožava samostalnost lokalnih samouprava, već predstavlja pomoć i podsticaj za promene.

Akt kojim bi država trebalo da planira promene u komunalnim sistemima imao bi usmeravajuće pravno dejstvo, a jedini obavezujući deo odnosio bi se na obaveznost planiranja promena u načinu funkcionisanja komunalnih sistema na lokalnom nivou. Sadržinski ovaj akt, u obliku nacionalne strategije transformacije komunalnih sistema, uz druge delove svakako bi trebalo da afirmiše regionalni pristup u rešavanju pojedinih komunalnih problema.

1) At national level

State must direct changes in the utility service area so as to reduce the possibility of disturbance in certain municipalities that could harm its functioning. There is a lot of space for decentralization and transfer of responsibilities to local government but with necessary control and tracking the process in general.

Here state has three major roles.

In the area of regulations, it is to upgrade the current regulations giving full legitimacy to local government to make decisions on utility systems transformation, and regulating restrictions. Concerning this, a range of regulations was listed in the chapter on Legal framework, and in the past few years a lot has been done.

The second role relates to specific interests of state in general in relation to local interests. This provides space for synchronizing opinions with local government and the division of responsibilities on the issues of spatial planning, regulation plans, the right to dispose of natural resources and measures to stop degradation of the environment. Those are the most important issues that, in fact, surpass the local and in some points, even the national level.

More important than the issue of responsibilities is that these areas are planned and controlled by the state, i.e. not to be left uncovered. As this is concerned with the conflict of interests at local and national level, this problem is, in fact, political in nature.

The third role of state is directly related to utility systems transformation. Namely, it is very important for the state to direct changes in the manner of organizing local utility systems in order to synchronize these changes with the overall condition in other branches of economy and overall reform process in the country. Directing the changes does not only disturb the independence of local government, but also helps and incites changes.

Legal act by which state is to plan the changes in utility systems is to direct them legally, and the only obligatory part would relate to the necessity of planning the changes in the manner of utility system functioning at local level. This act, in the form of a national strategy of utility system transformation, should promote a regional approach to certain utility problem solving.

Ove tri uloge države rekapitulirane su u narednom pregledu:

Aktivnost	Odnosi se na
Donošenje ili dogradnja propisa vezanih za preciziranje samostalnosti opština i drugih statusnih pitanja	Preispitivanje postojećih propisa, status komunalnih preduzeća, ostvarivanje javnog interesa...
Formulisanje osnovnih interesa Države u celini i političko usaglašavanje sa lokalnim samoupravama	Pravo korišćenja prirodnih dobara, ekološku zaštita, prostorno planiranje...
Donošenje Strategije i okvira za transformaciju komunalnih sistema na nacionalnom nivou	Poželjne oblike transformacije i poželjnu dinamiku promena, sa instrumentima za podsticaj promena

2) Na lokalnom nivou

U predstojećem procesu transformacije komunalnih sistema, uloga opština i gradova svakako će biti ključna i najvažnija. U institucijama lokalne samouprave donosiće se odluke od kojih će zavisiti na koji način će funkcionisati komunalne službe i u kom stepenu će biti zadovoljene potrebe građana i drugih korisnika komunalnih servisa.

Da bi se izbegle improvizacije koje mogu izazvati ozbiljne posledice, za buduće promene u komunalnoj oblasti na lokalnom nivou odlučivanja, pre konačnih rešenja trebalo bi planirati promene i redefinisati status postojećih komunalnih preduzeća.

Planiranje promena u celini je važno pitanje koje je pre svega u interesu opštine. To je instrument kojim se sprečava pojava nekontrolisane preraspodele monopola, ali i instrument za obezbeđivanje opštine od mogućnosti pojave ili razvoja nelojalne konkurencije u komunalnoj oblasti. Takođe, ovaj instrument je važna karika u lancu borbe i suzbijanja korupcije, a istovremeno i zaštita od političke samovolje koja posebno može biti prisutna u slučaju da je vlast u opštini politički nestabilna.

These three roles of state are summarized in the following table:

Activities	Relates to:
Passing or upgrading regulations concerning status issues and independence of municipalities	Rechecking the current regulations, the status of communal enterprises, realizing public interest...
Formulating principal interests of state in general and political harmonization with local government	The right of using natural resources, ecological protection, spatial planning...
Defining the strategy and framework for utility systems transformation at national level	Desirable forms of transformation and desirable dynamics of change, with tools for inciting the changes

2) At local level

In the prospective utility systems transformation process, the role of municipalities and towns is sure to be crucial. Local governments institutions are to pass decisions that would determine the manner of utility service functioning and to what extent citizens and other customers' needs are to be met.

In order to avoid improvisations that could cause serious consequences for future changes in the utility services area at local level of decision-making, changes should be planned and the status of the existing communal enterprises redefined prior to final solutions.

Planning the changes in general is an important issue and is primarily in the interest of municipality. It is a tool to stop the uncontrolled redistribution of monopoly, but also a tool to insure municipality against the possibility of unloyal competition in this area. It is also an important element in fighting corruption and the protection from political autocracy that could exist if political power in a municipality is unstable.

Ipak najvažnija funkcija celovitog i obaveznog planiranja transformacije komunalnih sistema je vezana za javni interes građana i drugih korisnika komunalnih usluga. Veza između opštine koja je odgovorna za funkcionisanje i kvalitet komunalnih usluga, preduzeća ili operatera kome je povereno da vrši pojedine komunalne servise i građana kao korisnika, ali i aktivnih činioca ukupnog komunalnog poretka, treba da počiva na neprekidnoj komunikaciji i saradnji. Pored opasnosti od diskontinuiteta u vršenju komunalnih servisa do koga bi mogla dovesti parcijalna rešenja, planiranje promena je jedini način da svi akteri imaju unapred poznata i jasna pravila igre.

Pre konkretnih rešenja, opštine treba da redefinišu organizaciju i status postojećih javnih komunalnih preduzeća. To je drugi, takođe važan korak u postupku transformacije komunalnih sistema. Tu moraju biti prepoznate i razdvojene javne od tržišnih aktivnosti koje će pokazati gde je korisno uvoditi konkurenciju, a gde to nije racionalno i koji delovi preduzeća mogu da se potpuno tržišno osamostale, a koji ostaju pod delimičnom ili punom kontrolom opštine.

Kao i kod planiranja promena na nacionalnom nivou, u narednom pregledu data je rekapitulacija najvažnijih aktivnosti lokalnih organa vlasti u procesu transformacije komunalnih službi.

Yet by far the most important function of a thorough and obligatory transformation process is related to the public interest of citizens and other customers. The connection between municipality accountable for utility service functioning and quality, the enterprise or operator awarded with performing particular services, and citizens as service users but also active participants in the entire utility system, should rest upon constant communication and cooperation. Apart from the danger of discontinuity in service delivery that could result from partial solutions, planning the changes is the only way for all parties to be familiar in advance with clear rules of the game.

Prior to specific solutions, municipalities should redefine organization and status of existing communal enterprises. That is the second, also very important step in the transformation procedure. Here, public activities should be identified and separated from market activities, which would indicate in which parts it is useful and in which irrational to introduce competition, and also which parts could be entirely independent on the market and which will remain under partial or full control of municipality.

The following table provides summary of the most important activities of local authorities in the transformation process.

Aktivnost	Odnosi se na
Donošenje celovitog plana transformacije svih komunalnih službi na lokalnom nivou	Kompletno rešenje trenutnog i perspektivnog načina zadovoljavanja svih komunalnih potreba građana te opštine
Donošenje Programa restrukturiranja postojećih komunalnih preduzeća	Budući položaj i status komunalnih preduzeća, privatizaciju delova ili celine, način finansiranja rada i razvoja...
Odlučivanje o konkretnim rešenjima	Transformaciju JKP, konkretno poveravanje pojedinih komunalnih funkcija ...

Activity	Relates to:
Defining an overall utility systems transformation plan at local level	A complete solution of current and prospective manner of addressing all utility needs of citizens in the municipality
Defining the Restructuring program for all existing communal enterprises	Future status and position of communal enterprises, privatization of parts or the whole, manner of financing the operation and development
Determining specific solutions	Transformation of PCE, specific awarding of certain utility functions

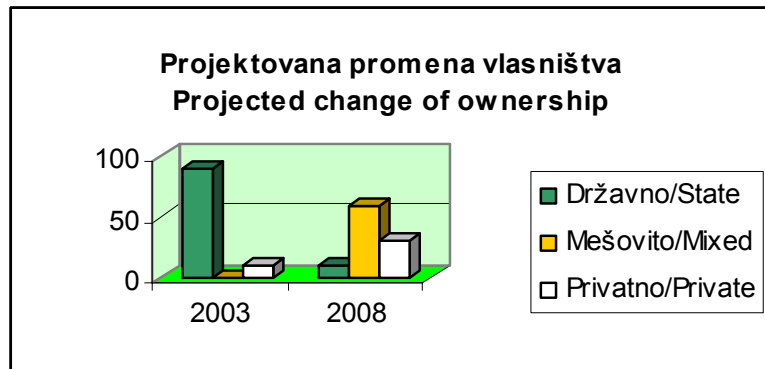
X Strateški okviri i predlog politike transformacije JKP

1) Projektovana promena vlasništva

Kada se govori o transformaciji postojećih komunalnih preduzeća, pre svega se misli na poboljšanje njihove efikasnosti kroz uvođenje privatnog kapitala u komunalnu oblast. Privatizacija delova komunalnih sistema sama po sebi opštinama kao osnivačima stavlja veliku dilemu: do koje mere dozvoliti privatizaciju u komunalnim preduzećima i gde je granica vrlo opasnog gubljenja kontrole nad ovim značajnim segmentom privrede?

Međutim, ono što se često gubi iz vida je činjenica da je privatizacija komunalnih delatnosti već počela. Tako u više gradova privatna preduzeća zadovoljavaju potrebe građana za asvaltiranjem ulica, postavljanje horizontalne i vertikalne saobraćajne signalizacije, suzbijanje glodara, krpelja i komaraca, održavanje zgrada i liftova, postavljanje svetlećih panoa i reklama... U nekim gradovima više godina unazad uspešno rade privatne zelene i robne pijace, negde su privatni prevoznici angažovani na javnom autobuskom saobraćaju, a mogu se naći i primeri privatnih grobalja, parkinga i parking servisa i drugih poslova od značaja za život u gradovima.

Ipak, u celini gledano učešće privatnog sektora u ukupnim komunalnim servisima, mereno kroz vrednost ugovorenih radova, nije veće od 10%, a u narednom periodu ovaj odnos bi svakako trebalo promeniti u korist većeg učešća privatnog kapitala u komunalnom sektoru. U narednom grafikonu, u skladu sa osnovnim intencijama ove Studije, data je projektovana struktura vlasništva nad komunalnim službama u 2008. godini:



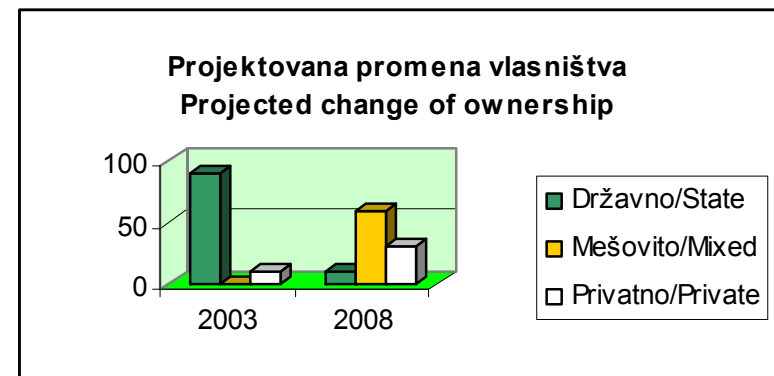
X STRATEGIC FRAMEWORK AND PCE TRANSFORMATION POLICY PROPOSAL

1) Projected ownership change

When we talk of the transformation of existing communal enterprises, first of all we refer to improving their efficiency through introducing private capital into the area of utility service delivery. The privatization of parts of utility systems in itself poses a huge dilemma to municipalities as founders: to what extent should the privatization in communal enterprises be allowed and where is the limit for a very dangerous loss of control over this important part of economy?

However, what is often neglected is the fact that the privatization of utility services has already been initiated. Thus, in a number of towns, private enterprises solve the problem of asphaltting the streets, placing horizontal and vertical traffic signalization, rodent, tick, and mosquito poisoning, elevator and building maintenance, placing lighted boards and advertisements... In some towns, private green and merchandise markets have been operating successfully for several years, there are examples of privately owned public transportation firms, cemeteries, parking places, and other business important for the life in these towns.

However, the share of private capital in general in all utility services, with respect to the value of contracted works, is not more than 10% and in the prospective period, this ratio should be changed in favor of the greater share of private capital in the utility service area. The following chart, in accordance with the principal intentions of this study, provides the projected ownership structure in utility services in 2008:



Obzirom da će, ukoliko budu prihvaćena opredeljenja iz ove Studije, 2008. godine među komunalnim preduzećima dominirati mešovita preduzeća sa najmanje 30% privatnog vlasništva, privatni kapital u komunalnim delatnostima 2008. godine skoro će se po učešću izjednačiti sa državnim (opštinskim) kapitalom (ukupno učešće privatnog kapitala biće nešto manje od 50%).

Da bi se do željenih promena došlo ova Studija nudi nekoliko bazičnih modela koji bi trebalo da budu nosioci promena. Pri opredeljivanju za modele transformacije koji se predlažu, trenutne nesaglasnosti sa propisima nisu imale bitnu ulogu zato što se pošlo od toga da se ovde radi baš o državnim interesima. Zbog toga se pretpostavlja da će, ukoliko ovaj koncept bude opšteprihvaćen, vrlo lako i brzo da se dobije i podrška izvršne i zakonodavne vlasti za potrebnu dogradnju propisa.

2) Specifičnosti komunalne infrastrukture

Postojeća komunalna infrastruktura je usled dugogodišnjeg zanemarivanja u dosta lošem stanju. To javnim komunalnim preduzećima u mnogome otežava rad i povećava troškove, ali briga o izgradnji komunalne infrastrukture i nije njihov posao.

Jedan deo komunalne infrastrukture nije sastavni deo imovine javnih komunalnih preduzeća, dok drugi jeste. U narednoj tabeli prikazano je šta od komunalne infrastrukture po pravilu pripada komunalnim preduzećima, a šta ne.

Jeste deo imovine JKP	Nije deo imovine JKP
Izgrađena vodovodna i kanalizaciona mreža	Stambeni i poslovni objekti (kuće, zgrade, međublokovski prostor)
Fabrike za primarnu preradu vode za piće	Ulice, trgovi, mostovi, vijadukti...
Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda	Gasovodi, dalekovodi i trafo stanice
Gradske deponije smeća	Parkovi, kulturni i istorijski objekti i spomenici

With respect to the fact that, should proposals from this study be accepted, in 2008 mixed communal enterprises with minimum 30% of private ownership would prevail, private capital in utility service area will in 2008 be almost equal in shares with state (municipal) capital (total share of private capital will be a bit less than 50%).

In order to accomplish the desired changes, the study offers several basic models that should bear the changes. In deciding on the proposed transformation models, current disagreements with regulations did not play an important role since the basic principle was that here we deal with state interest. This is the reason why it is assumed that, should this concept be widely accepted, both the executive and legislative authorities will provide support in upgrading the regulations.

2) Specific nature of utility infrastructure

As a result of long-running neglect, existing utility infrastructure is in bad condition. This hinders the operation of communal enterprises and increases costs, but it is not on enterprises to take care of utility infrastructure development.

One part of the communal infrastructure is not owned by public communal enterprise, while other part is. The following table shows the items that belong to communal enterprises and the items that do not belong to them.

Property of CE	Do not belong to CE
Water supply and sewer system	Residential and business premises (houses, buildings, inter-block area)
Facility for drinking water treatment	Streets, squares, bridges, overpasses
Waste water treatment facilities	Gas pipeline, power lines and substations
Town landfills	Parks, monuments of cultural and historical value

Toplovođi i kotlarnice	Pešačke staze, trotoari, biciklističke staze
Gradska groblja	Pristaništa, dokovi, marine...
Javna parkirališta i garaže	Priobalja reka, javna kupališta i plaže
Kafilerije	Tramvajske šine, kontaktna mreža za trolejbuski ili tramvajski saobraćaj
Postrojenja za tretman otpada	Mreža javne rasvete

Heating pipe, furnace	Promenades, pavements, bicycle paths
Town cemeteries	Docks, marines
Public parking facilities and garages	River banks, public beaches and bathing places
Rendering plants	Tram rails, power network for trolleys and trams
Solid waste treatment facilities	Public lighting

Nažalost, u mnogim opštinama i gradovima, neki od pobrojanih delova komunalne infrastrukture ni ne postoje, a neki koji postoje neispunjavaju minimum tehničkih i ekoloških zahteva. Tako u većini opština i gradova, jednostavno nema prečišćavanja otpadnih (kanalizacionih) voda pre ispuštanja u obližnje vodotokove, a gradske deponije na kojima se odlaže smeće su u većini slučajeva nekontrolisane i ekološki nebezbedna smetlišta. Za one delove komunalne infrastrukture koji postoje, zajedničko je da su po pravilu u lošem stanju koje traži velike investicije.

Od toga koliko ima komunalne infrastrukture i u kakvom je stanju svakako će zavisiati kvalitet komunalnih servisa. Tamo gde nema asfaltiranih ulica sigurno se neće organizovati komunalni servis pranja ulica ili tamo gde je vodovodna mreža dotrajala, sigurno će zbog čestih havarija, distribucija vode biti nekvalitetna i neredovna.

Međutim, problem je u tome što komunalnu infrastrukturu treba izgraditi, redovno održavati, obnavljati i razvijati. To puno košta, pa je zbog toga najvažnije rešiti problem stabilnog načina finansiranja infrastrukture.

Jedan od mogućih izvora za finansiranje komunalne infrastrukture svakako može da se potraži baš u prodaji dela kapitala postojećih komunalnih preduzeća ili u koncesionim naknadama u slučaju koncesionih aranžmana. Ali to neće i ne može rešiti problem. Finansiranje održavanja i razvoja komunalne infrastrukture za objekte koji su deo imovine komunalnih preduzeća treba da bude iz cene komunalnih usluga, a za deo koji nije imovina komunalnih preduzeća iz gradske rente.

Unfortunately, many municipalities and cities do not have some of the abovementioned items of communal infrastructure, and the items that do have do not meet the minimum of technical and ecological requests. So, in majority of municipalities and towns, the waste water is not treated before disposing it in neighbouring rivers. Town landfills that are used for waste disposal are, in many occasions, not controlled and are not ecologically acceptable. Those items of communal infrastructure that town possesses are mostly in bad shape, which need great investments.

Quality of communal services greatly depends on what items of communal structure town have and what shape they are in. Cleaning of streets will not be implemented in areas without asphalted streets or in areas where the water supply system is bad. Due to constant failures, water distribution will not be of great quality and constant provision will not be provided.

However, problems is the fact that communal infrastructure needs to be constructed, regularly maintained and improved. It costs a lot of money, so the most important issue is to find a stable mean to finance infrastructure.

One of the possible sources of funding communal infrastructure can, by no means, be found in sale of part of existing resources of communal enterprises, or in giving concessions in case of concession arrangements. But it can not and it will not solve the problem. Funds for financing maintenance and development of communal infrastructure for facilities owned by communal enterprises can be taken from communal service charges, and funds for facilities that are not owned by communal enterprises can be taken from municipal fees and charges.

Komunalna infrastruktura, bez obzira da li je deo imovine javnih komunalnih preduzeća ili ne, nije na prodaju. Opština ili grad koji bi se na tako nešto odlučio, ulazi u veliki rizik da slabi svoje pregovaračke pozicije, pa i politički uticaj. Jedina ozbiljna mogućnost za ulazak privatnog kapitala u komunalnu infrastrukturu je koncesija, ali samo za one objekte koji do sada nisu izgrađeni (potpuno novi objekti).

U slučaju koncesionog aranžmana kvalitet rešenja zavisice pre svega od međusobnih prava i obaveza definisanih ugovorom o koncesiji. Zbog dugoročnog dejstva ovakvih aranžmana i njihovog značaja za ukupan razvoj opštine ili grada, dobro bi bilo da se uvede institut naglašene (dodatne) odgovornosti pojedinaca koji bi za kvalitet rešenja garantovali i svojom ličnom imovinom (takvo rešenje primenjuje se za članove Upravnih odbora u komunalnim preduzećima iz Mađarske).

a) Koncesija nije oblik transformacije postojećih komunalnih preduzeća

Koncesioni aranžman jedan od načina da se privuče privatni kapital u komunalnu oblast radi rešavanja određenog komunalnog problema ili iz drugog razloga.

Zbog nekih nerazumevanja pa i zabluda, ono što odmah treba razgraničiti je svakako činjenica da KONCESIJA u komunalnoj oblasti NIJE OBLIK TRANSFORMACIJE KOMUNALNOG PREDUZEĆA već samo vrsta UGOVORA između Opštine (grada) kao davaoca koncesije i domaćeg ili stranog pravnog lica kao koncesionara.

Tako opština koja odluči da nekom zainteresovanom subjektu ustupi koncesiona prava na obavljanje neke komunalne delatnosti (na određenoj teritoriji i za određeni vremenski period) u datom trenutku za taj isti posao ima dvostruki kapacitet:

- onaj kapacitet koji je ugovorila sa koncesionarom;
- i onaj kapacitet sa kojim je postojeće komunalno preduzeće koje opština kontroliše angažovalo na obavljanju te delatnosti.

Suštna je u tome da se ugovorom o koncesiji daje KONCESIJA NA DELATNOST (ustupa se monopol) tako da će u ovom slučaju komunalno preduzeće za period na koji je data koncesija ostati bez posla. Pošto se ovde radi o delatnosti gde nije moguća tipična tržišna konkurencija, a pri tome su i kapaciteti u toj meri specifični da ih nije moguće lako angažovati na drugim tržištima, u ovom slučaju komunalno preduzeće ima problem: šta da radi sa kapacitetima koje ne može da uposli na tržištu.

Communal infrastructure is not for sale, regardless of whether it is owned by communal enterprises or not. Municipality or City, which decides to do so, exposes itself to great risk, for it may lose negotiating strength, even political influence. The only real possibility for private companies to get involved in communal infrastructure issue is concession, but only for the facilities that have not yet been constructed (completely new facilities).

In case of concession, the quality of the solutions will depend upon rights and obligations defined by the contract on concession. Due to long term influence of these arrangements and their significance to the overall development of municipality of city, it is advisable to introduce the Agency for special (additional) responsibilities of individuals, which would use their own property as a guarantee that the solution is fair (such a solution is applied to members of the Executive Boards in communal enterprises in Hungary).

a) Concession is not a form of transformation of existing communal enterprises

Concession is one way to absorb private funds and direct it to communal affairs, in order to solve specific communal problem, or any other problem.

Due to misunderstanding and even mistakes, it should be stated that CONCESSION IS NOT A FORM OF COMMUNAL ENTERPRISE TRANSFORMATION, but merely form of CONTRACT between municipality (city) as provider of concession, and home or foreign legal entity as concessionaire.

So, municipality which decides to cede right for providing communal services to interested party (in territory for a limited time period) has double capacity in that moment:

- The capacity agreed on in the contract.
- The capacity of the municipality controlled communal enterprise used for providing services.

The point is that contract on concession provides CONCESSION ON ACTIVITY (monopoly is ceded), so, in this case, communal enterprise will be left out of business during the concession time. Since this activity does not imply typical competition at open market, and the capacities are so similar that it is not possible to engage them at other markets, in this case communal enterprise has a problem: what should be done with the capacities that cannot be used at the market?

Javno komunalno preduzeće statusno nije prestalo da postoji onda kada je opština odlučila da jedan od poslova koje je do tada radilo poveri nekom drugom pošto se ne nalazi ni u jednom od zakonom predviđenih slučajeva prestanka sa radom: nije u stečaju, nije u likvidaciji i nije u razdvajanju ili pripajanju.

Sa druge strane, eventualno «utapanje» kapaciteta postojećeg komunalnog preduzeća u koncesioni ugovor nije moguće iz dva osnovna razloga:

- koncesija se poverava nekom ko već ima kapacitete za obavljanje te delatnosti, a ne nekom kome ti kapaciteti trebaju;
- ustupanje objekata i opreme komunalnog preduzeća koncesionaru predstavlja oblik Joint venture (zajedničkog ulaganja) tako da takav aranžman i nemože da ide kao čista koncesija.

Svaki pokušaj da se uradi takvo «utapanje» predstavljao bi pre izigravanje propisa nego njihovo poštovanje, što kada se radi o komunalnim delatnostima niti je poželjno niti je bilo gde uobičajena praksa.

Jasno je da davanje koncesije na komunalne usluge koje se već organizovano obavljaju nije poželjno, a pogotovu ako se radi o najznačajnijim komunalnim funkcijama kao što su vodosnabdevanje, održavanje čistoće i drugi komunalni servisi pobrojani i opisani u narednom poglavlju. Ali treba videti GDE koncesioni aranžman MOŽE da se sklopi.

Jedna od definicija koncesije (doduše ne sveobuhvatna i ne potpuno precizna) je IZGRADI – KORISTI – PREDAJ (BOT aranžman). Kada se radi o objektima komunalne infrastrukture i komunalnim servisima, onda iz ove definicije proističe i odgovor:

Koncesija u komunalnoj oblasti je moguća i poželjna kod svih do sada neizgrađenih objekata komunalne infrastrukture ili kod svih do sada nezastupljenih komunalnih servisa.

3) Opšti model i postupak transformacije

U ovom delu dati su osnovni pravci promena u komunalnoj oblasti na osnovu kojih su definisani Modeli transformacije naših komunalnih sistema. Poglavlje sadrži tri celine: Priprema za transformaciju, Predlog politike transformacije komunalnih sistema i Okvirni dinamički plan ukupnih promena.

According to the Statute, communal enterprise did not cease to exist when Municipality decided to allocate some of the activities, previously performed by CE, to someone else. In this case, the Law does not stipulate this state as end of production; it is not bankrupt, it is not liquidated, and it is not separated or merged with any company.

On the other hand, eventual inclusion of capacities of existing communal enterprise into contract on concession is not possible for two reasons:

- Concession is ceded to someone who already has the capacities for performing that activity, and not to someone that needs the capacities.
- Ceding facilities and equipment of communal enterprise to concessionaire is a form of Joint venture, so that arrangement is not purely a concession.

Every attempt to make such an inclusion would be bending of rules and following them, which is not advisable or practical when it comes to communal affairs.

It is clear that giving concessions to communal services that are already organized is not advisable, especially if it involves the most significant communal services, such as water supply, cleaning and other communal services described in the following chapter. But we should see WHERE the agreement on concession CAN be made.

One of the definitions of concession (not general and precise) is CONSTRUCT – USE – HAND OVER (B.O.T. arrangement). When it comes to communal infrastructure facilities and communal services, this definition gives an answer:

Concession in communal services is possible and desirable with all non existing facilities of communal infrastructure or with all non existing communal services.

3) General Model and Transformation procedure

Basic directions of changes in communal affairs are given in this part, according to which transformation models of our communal system are defined. Chapter contains three units: preparation for transformation, suggestion for policy of communal system transformation and basic dynamics plan of overall changes.

a) Priprema za transformaciju

U fazi pripreme za transformaciju komunalnih sistema, dobro bi bilo izvršiti što temeljitije pripreme. Iz do sada izloženog proističe da bi bilo neophodno uraditi sledeće:

Na nivou Republike:

- Ukinuti ili izmeniti odredbe Zakona o sredstvima u svojini Republike tako da se Republika odrekne tog vlasništva u korist opštine za kapital i u korist JKP za imovinu.
- Doneti ili dograditi propise kojima se štiti interes države u celini, a odnosi se na pravo korišćenja prirodnih dobara, vlasništvo nad zemljištem, ekološke standarde, prostorno planiranje i uređenje naselja...
- Doneti Strategiju i okvire za transformaciju komunalnih sistema koja će opštinama nametnuti poželjne oblike transformacije i poželjnu dinamiku promena usklađenu sa promenama u drugim privrednim oblastima i obavezati ih da na lokalnom nivou celovito planiraju promene u ovoj oblasti.

Na nivou Opštine

- Razgraničiti da li je i šta je od imovine koju koriste postojeća javna komunalna preduzeća imovina opštine (zemljišne knjige, dokazi o prenosu sredstava za pojedine investicije) kao osnove za deobni bilans.
- U okviru pripreme za transformaciju doneti Plan rekonstrukcije i obnavljanja komunalnih objekata i opreme u naredne 2 do 3 godine, koji se odvija paralelno sa procesom transformacije.
- Na osnovu Plana rekonstrukcije i realnih kalkulacija korigovati cene komunalnih usluga bar do nivoa koji pokriva tekuće troškove.
- Pripremiti podloge za izradu Strategije transformacije komunalnih službi na lokalnom nivou za zadovoljavanje svih komunalnih potreba građana na toj teritoriji.

a) Preparation for Transformation

During this phase, it would be good to carry out thorough preparations. As a result of everything that has been said, it is necessary to do the following:

At Republic Level:

- Abolish or modify regulations of Law on assets owned by the Republic, so that the Republic gives up its ownership to the benefit of municipality in terms of money, and to communal enterprise in terms of assets.
- Adopt or upgrade regulations that protect interest of the state as a whole, and relate to right to use natural resources, ownership of land, ecological standards, spatial planning and town planning ...
- Adopt a Strategy and framework for communal system transformation, which will impose favourable forms of transformation to municipalities, and desirable dynamics of changes harmonized with changes in other industrial spheres, and oblige them to plan the changes in this sphere at local level.

At Local Government Level

- Determine what, from the property that existing communal enterprise use, is the property of municipality (registry books, documents on transfer of rights for certain investments), as well as basis for appropriation balance sheet.
- Within preparation for transformation, a Plan should be adopted that includes reconstruction of communal enterprises' facility and equipment in the next two years, which is an ongoing process, together with transformation process.
- According to Plan of reconstruction and real cost calculation, prices for communal services should be changed so as to cover the real costs.
- Prepare ground for development of Transformation Strategy of Communal Services at local level, in order to meet all communal needs of the citizens living in that territory.

b) Predlog politike transformacije komunalnih sistema
 b) *Utility System Transformation Policy Proposal*

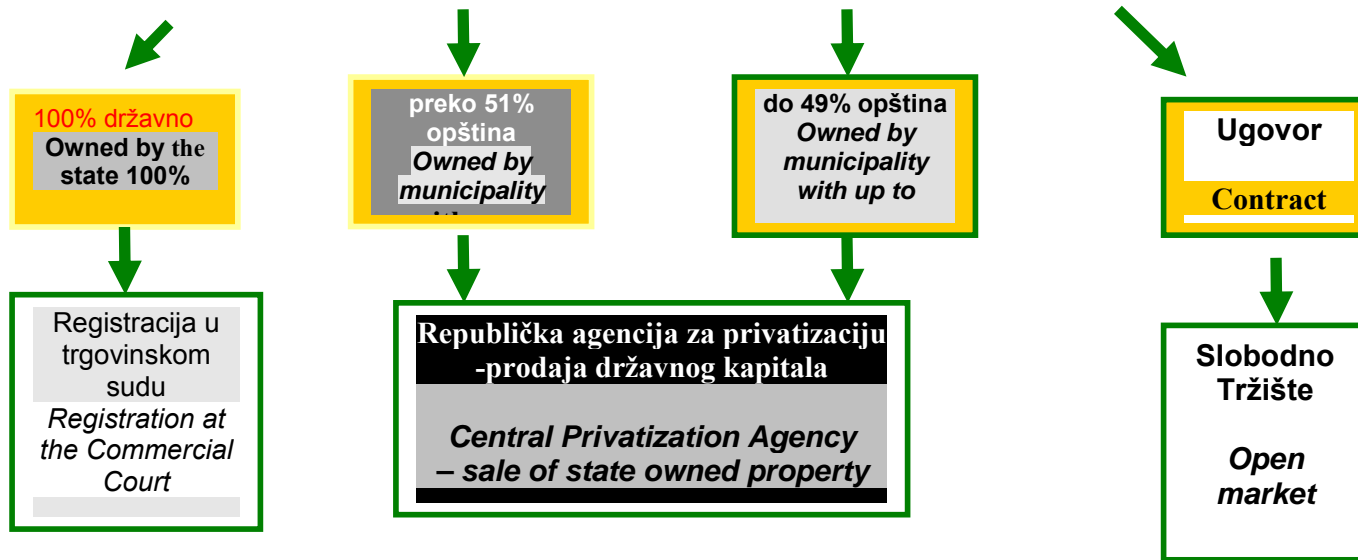
OPŠTA ŠEMA TRANSFORMACIJE KOMUNALNIH SISTEMA
 GENERAL SCHEME OF COMMUNAL SYSTEM TRANSFORMATION

Republika Srbija
 Republic of Serbia

1. Strategija transformacije komunalnih sistema na nacionalnom nivou
 1. *Transformation Strategy of Communal Services at Republic level*

Opština/Grad
 Municipality/City

1. Strategija transformacije komunalnih sistema na lokalnom nivou
 1. *Transformation Strategy of Communal Services at local level*
 2. Statusne odluke (imovina, status JKP...)
 2. *Status decisions (property, CE status ...)*
 3. Pregovori sa strateškim partnerima
 1. *Negotiations with strategic partners.*

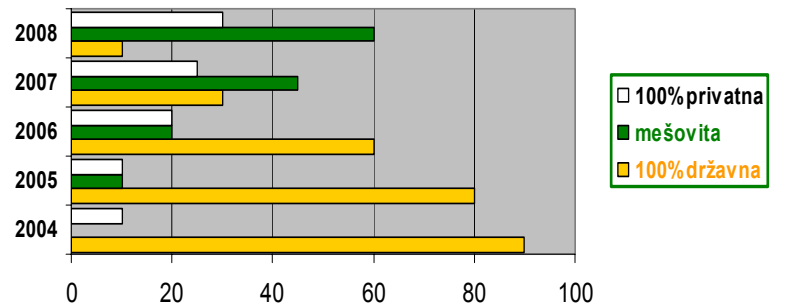


c) Okvirni dinamički plan transformacije

Svakako da u svim sredinama (opštinama) transformacija komunalnih sistema neće ići istovremeno. Među pojedinim javnim komunalnim preduzećima postoje velike razlike. Razlike postoje i među samim opštinama od kojih su neke razvijenije, a neke manje razvijene, tako da su zahtevi u pogledu kvantiteta i kvaliteta komunalnih usluga objektivno različiti. U manjim mestima dominiraju mešovita komunalna preduzeća koja praktično obavljaju sve komunalne delatnosti na tom području, dok je u većim opštinama i gradovima izvršena delimična specijalizacija pojedinih komunalnih preduzeća.

Ipak, uz uvažavanje tih razlika i specifičnosti moguće je postaviti globalni (okvirni) dinamički plan prikazan u sledećem pregledu koji se odnosi na sve opštine u Republici i koji pretpostavlja da ceo posao na transformaciji komunalnih sistema može da se završi u narednih 5 godina.

Dinamika promene strukture kapitala JKP



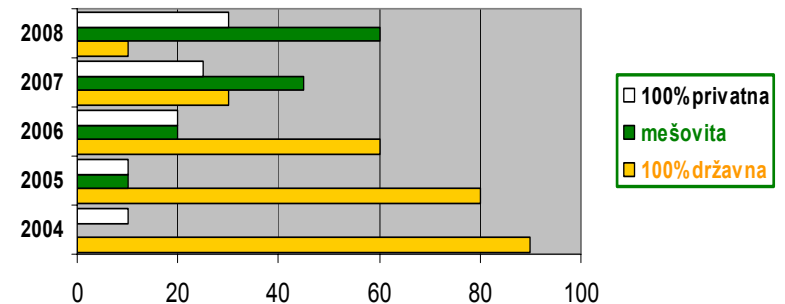
Ukoliko bi se usvojio princip obaveznosti opština da donose sopstvene Strategije transformacije komunalnih sistema, onda bi ova i ova dinamika trebalo da bude obavezna u delu koji se odnosi na donošenje strategije. Sama realizacija i sadržaj transformacije zavisice od opredeljenja opštine.

c) Basic Transformation Dynamics Plan

It is certain that not in all areas (municipalities) communal system transformation will not be implemented simultaneously. There are great differences between some communal enterprises. There are differences between municipalities also, some are developed and others are less developed so the request for quality of services is different. In small towns, joint communal enterprises are dominant, which practically perform all related activities, while in majority of towns and cities, communal enterprises specialized in providing certain services.

However, bearing all differences and details in mind, it is possible to set a global (framework) dynamics plan, presented in the next paragraph, regarding all municipalities in the Republic. It also stipulates that the whole work related to communal system transformation can be finished in the next 5 years.

Dinamika promene strukture kapitala JKP



If the principle of obligation is to be adopted, by which municipalities would have to develop strategy of communal system transformation themselves, then this dynamics should be obligatory in terms of strategy adoption. The realization and transformation manner would depend on municipality's preference.

Fazni pristup predložen je pre svega zbog toga što najmanje opštine jednostavno nemaju snagu da brzo u ove promene uđu. Pretpostavlja se da će ovim opštinama biti mnogo lakše da donosu svoje strategije transformacije komunalnih sistema kada vide kako je to urađeno u većim sredinama, zbog čega im je ostavljen duži rok za početak. Sa druge strane, ukoliko se ove opštine budu opredeljivale za privatizaciju delova svojih javnih komunalnih preduzeća, treba imati u vidu da je objektivno, za ovako male sisteme teško naći ozbiljnog strateškog partnera. Međutim, po izvršenoj transformaciji u većim sredinama, sasvim je realno da će biti ponuda strateških partnera vezanih za regionalno povezivanje.

Naravno da opštine koje smatraju da mogu uspešno izvršiti transformaciju svojih komunalnih sistema i ranije od predviđenog roka, to svakako, u skladu sa principom slobode odlučivanja, mogu i da učine.

XI Oblici (modeli) transformacije i privatizacije komunalnih preduzeća

U ovom poglavlju prikazani su konkretni modeli transformacije i privatizacije javnih komunalnih preduzeća u Srbiji. Model budućih komunalnih preduzeća koji se predlaže je tržišno osamostaljivanje i akcionarsko društvo kao osnovni oblik organizovanja. Međutim, ovaj oblik organizovanja zbog kompleksnosti i osetljivosti komunalne problematike nije moguće jednostavno ili mehanički primeniti, a da se paralelno ne sagledaju konsekvence po pojedinim komunalnim delatnostima. Sa druge strane, dosta postojećih komunalnih preduzeća ima veoma komplikovanu organizacionu strukturu koja bi teško mogla da opstane u uslovima većeg tržišnog osamostaljenja.

Zbog svega toga formulisana su ukupno četiri modela od kojih se dva odnose na filtriranje pojedinih delova postojećih preduzeća, a druga dva predstavljaju dva scenarija po kojima bi komunalna preduzeća bila transformisana u akcionarska društva. Ova dva bloka modela se međusobno ne isključuju, već naprotiv, predstavljaju celinu za planiranje promena.

Attitude that involves phases is suggested because the smallest municipalities simply do not have strength to start the changes. It is assumed that these municipalities would easier develop their own strategy of communal system transformation once they have seen how it is done in bigger municipalities, thus their deadline for beginning is extended. On the other hand, if municipalities decide to privatize parts of communal enterprises, they should be aware that it is difficult to find strategic partner for such a small systems. But, after implementation of transformation in big municipalities, it is fair to expect that strategic partner's offer would refer to regional networking.

Municipalities that are certain that can successfully implement communal system transformation before the deadline should do it in accordance with the principle of freedom of choice.

IX Forms (Models) of CE Transformation and Privatization

This chapter contains specific models of transformation and privatization of communal enterprise in Serbia. Model of proposed future communal enterprises stipulates open market and Shareholders Company as main forms of organization. However, due to complexity and sensitivity, this form of organization cannot be implemented simply or mechanically, without looking into consequences for communal services simultaneously. On the other hand, many existing communal enterprises have very complex organizational structure, which could hardly survive in open market.

Because of everything above-mentioned, four models have been formulated. Two relate to filtering of specific parts of existing enterprises, and the other two represent two scenarios according to which communal enterprises would be transformed into shareholders companies. The two groups of models are not opposition to each other. On the contrary, they represent a whole for change planning.

1) Filtriranje pojedinih delova preduzeća

Deo kapaciteta postojećih javnih komunalnih preduzeća angažovan je na sporednim ili pomoćnim poslovima koji po svom karakteru nisu komunalni. Među njima ima onih poslova koji bi mogli na tržištu samostalno da opstanu, ali ima i onih koji teško da bi «preživeli» sve oštrije tržišne izazove.

Sa druge strane, mnoga komunalna preduzeća obavljaju komunalne servise u kojima je sasvim moguće uvesti i konkurenciju privatnog sektora, bez opasnosti koje sa sobom nosi privatizacija bazičnih komunalnih poslova i servisa.

Problem što se cela ova lepeza raznorodnih poslova i delatnosti nalazi u jednom preduzeću, može se rešiti izdvajanjem, ali jedino posle ozbiljne analize svih posledica koje bi takvo izdvajanje donelo.

U narednom pregledu prikazani su komunalni i nekomunalni servisi razvrstani u tri grupe: (1) nisu spremni za privatizaciju, (2) možda mogu da se osamostale i (3) mogu da se osamostale i privatizuju:

Ne treba da se osamostale	Možda mogu da se osamostale	Mogu da se osamostale
Vodosnabdevanje	Održavanje javnog gradskog zelenila	Proizvodnja sadnog i rasadničkog materijala
Daljinsko grejanje	Čišćenje javnih gradskih površina	Prodaja pogrebne opreme i kamenorezačke usluge
Iznošenje smeća	Održavanje saobraćajnica i puteva	Mehaničarske i druge radionice i servisi
Deponovanje smeća	Održavanje i korišćenje javnih parkirališta i garaža	Restorani društvene ishrane
Izgradnja i održavanje gradskog groblja	Pražnjenje septičkih jama	Projektantski biro i
Usluge sahranjivanja	Zelene, robne i stočne pijace	Službe za hvatanje pasa lutilica
Tramvajski i trolejbuski javni gradski prevoz	Javni gradski i prigradski autobuski prevoz	Suzbijanje glodara, krpelja i komaraca i td.
Metro		Otkup i prodaja sekundarnih sirovina

1) Filtering of Certain Parts of Enterprises

A part of capacities of existing communal enterprises is focused on side or secondary business, which do not fit into communal services. Among them, there are businesses that could survive at the open market independently, but also some businesses would hardly survive a fierce fight at the open market.

Many communal enterprises provide communal services where the competition can be introduced (private sector included), without dangerous effects of privatization of main communal services.

The problem is that all these various businesses are performed within one enterprise. It can be solved by division, but only after thorough analysis of all consequences that such a division would bring forth.

The next table shows communal and non-communal services divided into three groups: 1) not ready for privatization, 2) may become independent and 3) can become independent and can be privatized:

Should not become independent	May become independent	Can become independent
Water supply	Maintenance of public green areas	Production of seeds and related material
Remote heating	Cleaning of public space	Sale of funeral equipment and stone carving services
Waste collection	Maintenance of roads	Mechanical and other automobile services
Waste disposal	Maintenance and use of public parking lots and garages	Company restaurants
Construction and maintenance of town cemetery	Emptying septic tank	Project bureaus
Burial	Green, commodity and live stock market	Stray dog service
Tram and trolley transportation	Public bus transportation (urban and suburban)	Eradication of rats, flies ...
Subway		

Prva kolona – Nisu spremni da se osamostale

Bez obzira na to u kakvom su stanju javna komunalna preduzeća koja obavljaju ove delatnosti, za opštine-gradove bilo bi vrlo ričino da ove delatnosti ispuste iz kontrole. Naime, ukoliko bi ova preduzeća bila potpuno tržišno osamostaljena, već posle nekoliko godina desilo bi se ono što se dešavalo ne samo u zemljama u tranziciji, već i u najrazvijenijim evropskim zemljama (primer Velike Britanije). U situaciji nužno kontrolisanih cena, privatni kapital bi tražio način da unovči monopol uz sve veće zapostavljanje osnovnog posla.

Problem i nije u takvom manje više očekivanom nastojanju da se dođe do profita, već u tome što opština-grad tada više nemaju pravu alternativu ni izlaz pa moraju da pristanu na veće ustupke.

Razlog zašto dolazi do toga je to što u pobrojane komunalne delatnosti (servise) NE MOŽE DA SE UVEDE PRAVA KONKURENCIJA. Kapaciteti su ili tehnički nedeljivi ili do te mere specifični da ih je nemoguće nadoknaditi iznajmljivanjem, brzom kupovinom ili izgradnjom. Konkurencija je moguća samo u delu čiste usluge, ali opet posredno (ne u isto vreme na istom tržištu). Sa druge strane ove delatnosti su do te mere potrebne građanima da nije moguće zamisliti bilo kakav duži zasto.

U nekim visoko razvijenim zemljama ove delatnosti obavljaju i privatna preduzeća, ali pod čvrsto kontrolisanim uslovima. U tim zemljama propisi su vrlo jasni i neostavljaju previše prostora za različita tumačenja u skladu sa trenutnim interesima. Drugo uporište koje omogućava tim gradovima da puste privatni kapital u najvitalnije komunalne funkcije su ČVRSTI UGOVORI praćeni vrlo efikasnom pravnom zaštitom, ali i sigurnim FINANSIJSKIM GARANCIJAMA.

U Sloveniji koja je ispunila uslove za pridruživanje EU nisu hteli da rizikuju. Tamo komunalna preduzeća ne samo da nisu privatizovana, već nisu uopšte ni menjala status. Mada u razvijenoj i bogatoj Austriji ima veoma dobrih privatnih kompanija koje bi umela da održavaju čistoću, (Soubermacher, A.S.A.) gradske vlasti glavog i najvećeg grada Beča, održavanje čistoće poverila su ipak Državnom preduzeću.

Kod nas, bez obzira na kvalitet Ugovora i početne ugovorene uslove, privatizacija ovih delova javnih komunalnih preduzeća (gubljenje kontrole opštine nad njima) ne bi bila samo rizična, već bi predstavljala AVANTURU sa vrlo neizvesnim ishodima.

I Column – Not Ready to Become Independent

Regardless of the state in which communal enterprises are, which provide these services, for municipalities – cities it would be very risky to lose control over these services. If these enterprises become totally independent at the open market, things would develop in a way that has already happened not only in transition countries, but in the developed European countries as well (Great Britain). In a situation where you have controlled prices, private companies would try to find a way to make money out of monopolistic role, thus neglecting main activities.

The problem is not more or less expected wish to earn more money, but that municipality – city do not have alternative and have to make concessions.

The reason for that is that in stated communal affairs NO REAL COMPETITION CANNOT BE INTRODUCED. Capacities either cannot be divided or specific to that extent that it is impossible to cover the expenses by renting, purchasing or construction. Competition can be introduced only when it come to service, but indirectly (not present at the market at the same time). On the other hand, the services are very important to citizens and no delay in provision of the services can be allowed.

In some highly developed countries, these services are provided by private companies as well, but under strict control. In these countries, regulations are very clear and leave no room for different interpretation that fit present conditions. The other fact that allows them to allow private companies to provide communal services is FIRM CONTRACT, followed by very efficient legal protection and stable FINANCIAL GUARANTEES.

In Slovenia, which met the requirements for EU membership, management did not take any chances. Communal enterprises are not only privatized, but their status was never changed. Although in rich and developed Austria there are many good private companies that deal with city cleaning (Soubermacher, A.C.A.), the City Government of Vienna, the greatest and the biggest city, assigned the provision of cleaning services to state owned company.

In our country, regardless of the quality of contract and initial terms, privatization of parts of communal enterprises (municipality loses control over them) both risky, and would lead to ADVENTURE with uncertain outcome.

Druga kolona – Možda mogu da se osamostale

Delatnosti i poslovi pobrojani u drugoj koloni mogli bi da budu izloženi oštrijoj tržišnoj konkurenciji, ali treba imati u vidu da se i ovde radi o komunalnim potrebama građana koje opština MORA da obezbedi svojim građanima. Zbog toga njihovo eventualno izdvajanje iz postojećeg komunalnog preduzeća moraju da prate i određena ograničenja. Znači, da se u slučaju izdvajanja ovih delova preduzeća u samostalno privatno preduzeće, objektivno ustupa ekskluzivno pravo na vršenje te usluge. To je praktično davanje KONCESIJE na komunalnu uslugu.

Sve posledice i opasnosti od privatizacije navedene za delatnosti iz Prve kolone, potpuno mogu da se odnose i na ove delatnosti. Razlika je ipak bitna: to su delatnosti za koje bi u slučaju poremećaja, mnogo lakše mogla da se nađe ALTERNATIVA. Samim tim i rizik za opštinu da joj «situacija isklizne» iz kontrole je utoliko manji, pa u skladu sa principom slobodne volje, opštine koje ocene da za to ima potrebe, ove delatnosti mogu da izdvoje iz postojećih preduzeća i tržišno osamostale.

Kod same odluke o osamostalivanju ovih delatnosti, pored ograničenja i ugovornih obezbeđenja, svakako je važno proceniti da li objekti i oprema koja je potrebna za samostalan tržišni nastup ovih izdvojenih delova može da se izdvoji iz preduzeća bez ugrožavanja normalnog funkcionisanja bazičnih komunalnih poslova (Prva kolona). Ukoliko to nije slučaj, onda je bolja varijanta ona koja nosi manje rizika i neizvesnosti: *neizdvajanje*.

Treća kolona – Može se osamostaliti

U postojećim javnim komunalnim preduzećima jedan deo kapaciteta angažovan je na poslovima koji po svojoj prirodi nisu komunalni. Razne okolnosti su uticale na to. Nešto od toga je nasleđeno iz perioda samoupravljanja (društveni standard, radničke menze...), nešto je stečeno iz nužde (predimenzionirane radionice zbog lošeg voznog parka), a nešto iz potrebe da se gubici zbog niskih cena komunalnih usluga makar delimično nadoknade tržišno isplativijim poslovima (građevinske ekipe, prodaja pogrebne opreme, prodaja sadnica, saksijskog i rezanog cveća ...)

Ovi delovi preduzeća što se tiče značaja za život u gradu, apsolutno bi mogli da se posebno dokazuju na tržištu. Ukupno posmatrano sve ove NEKOMUNALNE SLUŽBE u komunalnim preduzećima mogu se podeliti na:

II Column – May Become Independent

Business and affairs, listed in the second column, can be exposed to fierce competition at market, but one needs to bear in mind that those services are crucial to citizens, and that municipality MUST provide those services to its citizens. Due to this fact, their eventual separation from existing communal enterprise has to be followed by certain limitations. So, in case there is a separation of these parts and formation of private companies, the right to provide these services is given to private companies. It practically means that concessions have been given for providing communal service.

All dangers and consequences stated in the first column apply to these affairs as well. There is a significant difference: an alternative could easily be found for these services, if some problems appear. Thus, the risk for municipality for losing control over the situation is lesser, and according to the principle of freedom of choice, municipalities that consider it necessary, can separate these businesses from existing communal enterprises and make them independent at open market.

When it comes to decision on making these services independent, beside limitations and contractual control, it is important to assess if the facilities and equipment necessary for independent company at market can be separated from the enterprises without jeopardizing normal functions of basic communal services (I column). If that is not the case, then it is better to choose the solution less risky and uncertain.

III Column - Can Become Independent

In existing communal enterprises one part of capacities is engaged in businesses that do not fit into communal affairs. Various factors influenced on it. Some of it was taken from self management period (social standard, workers restaurants ...) some factors influenced creation of businesses out of necessity (modified workshops due to poor vehicles), and some was created out of need to cover losses due to low prices of communal services with more profitable business (construction crew, sale of funeral equipment, sale of seeds and flowers ...).

These parts of enterprises could be very successful at the market, in terms of their importance for the quality of life. Overall speaking, all these NON COMMUNAL SERVICES in CE can be divided into:

- tržišno privlačne – one koje su već izložene konkurenciji i ostvaruju pozitivne rezultate;
- tržišno neprivilačne – koje nisu osetile konkurenciju zato što su imale «siguran» posao u okviru preduzeća (za interne potrebe).

Obe grupe trebalo bi u meri kojom se ne remeti redovo obavljanje komunalnih poslova, tržišno osamostaliti, a od njihove atraktivnosti zavisice cena koja se može postići prodajom tog dela preduzeća.

a) MODEL 1. - Izdvajanje dela kapaciteta u samostalno preduzeće

Ovaj model sam za sebe ne predstavlja transformaciju javnog komunalnog preduzeća, već samo jednu mogućnost da se iz postojećeg preduzeća, pre pune transformacije, izdvoje organizacioni delovi koji nemaju direktnu komunalnu funkciju. To bi mogli biti neki poslovi koji su pobrojani u trećoj koloni pod nazivom "mogu da se osamostale".

Kriterijum za odlučivanje o tome da li neki deo preduzeća treba potpuno prepustiti tržištu je determinisan budućim projektovanim poslovanjem osnovnog komunalnog preduzeća. Naime, ukoliko se oceni da bi pojedini sporedni ili pomoćni poslovi opterećivali poslovanje transformisanog komunalnog preduzeća, onda ima mesta za odlučivanje o osamostaljenju tog dela.

Drugi važan kriterijum za odlučivanje kod ovog modela je tržišna perspektiva. Pošto se ovde radi o prodaji dela kapaciteta preduzeća, od početka treba voditi računa o tome da li tako izdvojen deo ima šansu da razvije svoje poslovanje i da opstane u punoj tržišnoj konkurenciji.

U nekim slučajevima ovaj model može da apsorbuje i deo radne snage postojećeg komunalnog preduzeća, a u slučaju da deo zaposlenih pokaže interes da otkupi deo preduzeća (konzorcijum zainteresovanih radnika), svakako im treba to omogućiti uz određene pogodnosti.

Za ovaj model je važno to da kapaciteti koji se prodaju budu potpuno fizički odeljivi i da novo, tržišno samostalno preduzeće, svoj imidž na tržištu gradi nezavisno od dobrog ili manje dobrog imidža komunalnog preduzeća iz koga je nastalo.

Za opštinu u svojstvu osnivača postojećeg komunalnog preduzeća bitno je to da u slučaju da se odluči za primenu ovog modela, potpuno gubi kontrolu nad njegovim poslovanjem. Tako na primer, ako se iz postojećeg komunalnog preduzeća izdvoji garaža sa servisom, ne samo da opština neće imati uticaj na taj novoformirani servis, nego ni komunalno preduzeće neće moći da koristi njegove usluge, sem ukoliko je novi servis izabran da vrši odgovarajuće usluge na raspisanom tenderu.

- Market friendly – which are exposed to competition and successful;
- Market non-friendly – which do not have a sense for competition, for they have had a "safe" business within enterprise (for internal purpose).

Both groups should become independent at market, if it doesn't disturb their regular work. The money that can be gained by sale of part of enterprise will depend on how attractive it is.

a) Model 1 – Splitting of Capacities into Independent Enterprise

This Model itself does not represent transformation of CE, but only one possibility to separate organizational parts without communal function before full privatization. These businesses could be the ones listed in the 3rd column labelled "can become independent".

Criterion for deciding on whether a part of CE should be left to market totally is determined by projected performance of core communal enterprise. Namely, if it is determined that side businesses represented a burden to performance of transformed CE, then it should be decided whether that part should become independent.

Second important criterion for deciding on this model is market perspective. Since it involves sale of part of CE's capacity, from the start one should pay attention to whether this part has a chance to develop its business and survive at open market.

In some cases, this model can absorb part of the labour force within existing CE, but if some of employees are willing to buy the stocks of CE (consortium of interested employees), they should be allowed to do so and be given certain privileges.

It is important for this model that capacities that are being sold could be divided physically, and that new independent company builds its own name regardless of the previous enterprise's achievements it was derived from.

It is important that municipality, as a founder of existing communal enterprise, in this case loses complete control over its business. So, if garage with service is separated from the existing CE, not only municipality loses control over it, but CE will not be able to use the services, unless the new Service gets the job on a tender.

b) MODEL 2. - Izdvajanje dela preduzeća u Joint venture

Ovaj model u osnovi znači potpuno tržišno osamostaljenje dela preduzeća, koje deo svojih kapaciteta ULAŽE u NOVO mešovito (Joint venture) preduzeće.

Prednost u odnosu na potpuno osamostaljivanje (prodaju) dela preduzeća je ta da sadašnje javno komunalno preduzeće (buduće akcionarsko društvo) postaje MANJINSKI ili VEĆINSKI suvlasnik tržišno propulzivnog preduzeća od koga očekuje i srazmeran deo profita.

Ovakva podela rizika, za potencijalnog ulagača je svakako privlačnija zato što:

- obezbeđuje stabilnije početne pozicije na tržištu
- i pojeftinije početni ulog.

Sa druge strane, opština na ime smanjenja jednokratnog prihoda od prodaje dela preduzeća, u slučaju uspešnog tržišnog razvoja tog novog preduzeća, u dužem periodu ima dodatne izvore za finansiranje investicija komunalnog preduzeća bez pritiska na cene ili budžet.

Druga značajna prednost za opštinu je svakako to što preko udela u vlasništvu nad tim novim preduzećem, preko predstavnika u organima upravljanja, ima uvid u poslovanje tog novog preduzeća, što u slučaju potpunog osamostaljenja nije slučaj.

Ovaj oblik posebno može biti interesantan za one komunalne servise koji do sada nisu bili razvijeni, a potrebni su građanima.

Šansa da se dođe do ovog oblika mešovutih komunalnih preduzeća zavisiće ne samo od odluke opštine, već pre svega od zainteresovanosti strateških partnera za zajedničko ulaganje i pravljenje novog mešovitog preduzeća. Zbog toga prema strateškom partneru treba formulisati korektnu i fer ponudu koja daje realne šanse za uspeh na tržištu.

b) Model 2 – Separation of Part of Enterprise into Joint Venture

This model basically represents complete market independence of part of enterprise, which INVESTS part of its capacities into NEW Joint Venture.

Advantages of this method in relation to complete independence (sale) of part of enterprise is that existing communal enterprise (Shareholders Company in future) becomes minority or majority owner of market oriented company, which is expected to gain part of the profit .

The division of risk is certainly more attractive to potential investor because:

- Provides more stable starting positions at the market
- Decreases initial investment.

On the other hand, municipality has additional sources for funding investments regarding communal enterprise without any burden on prices or budget. It is done is through decrease of one-time income from sale of part of enterprise, in case of market development of the new company.

Other important advantage for municipality is that through ownership over the new company, through representatives in management bodies, has information on operations of new company, which is not the case if enterprise becomes fully independent.

This model can be interesting for communal services which have not been developed so far, but are necessary to citizens.

Chance to create new Joint Venture communal enterprises will depend not only on decision of municipality, but on interests of strategic partners to make joint investments and establish new joint venture enterprise. Because of that, fair offer should be submitted to strategic partner, which would have realistic chances for success at market.

2) Transformacija u Akcionarsko društvo

Postojeći status javnog komunalnog preduzeća, ni sa aspekta sistemskih propisa, ni sa aspekta tržišne perspektive nije dovoljno jasan.

Tako na primer u rešenjima o upisu u sudski registar većine JKP, opština i Republika nemaju unet svoj ulog, što bi u slučaju mešovitog vlasništva, prodaje ili nekog oblika ustupanja moglo da izazove različita tumačenja i sporove, uglavnom na štetu opštine kao osnivača. Pored nesumnjivo kontradiktornog Zakona o sredstvima u svojini Republike, može se naći još dosta potencijalno konfliktnih relacija uporednom analizom dejstva Zakona o preduzećima, Zakona o komunalnim delatnostima i Zakona o javnim preduzećima.

Do sada se takva nesavršenost propisa mogla tolerisati zato što su se svi akteri ponašali kao da je sve u redu. Međutim, eventualnom promenom vlasničkih odnosa u javnim komunalnim preduzećima, sasvim je moguće da pojedine interesne grupe upotrebe, pa čak i zloupotrebe ove pravne nedorečenosti radi poboljšanja svoje tržišne pozicije.

Jedan od najotpornijih oblika da se na brži način ove dileme prevaziđu je transformacija javnih komunalnih preduzeća u AKCIONARSKA DRUŠTVA sa ili bez prefiksa «javna».

U odnosu na opšti model privatizacije koji važi za ostala preduzeća koja posluju sa državnom ili društvenom svojinom, ovde se 70% kapitala ne bi prodavalo već samo evidentiralo (upisivalo) kao akcije grada ili opštine koja je osnivač konkretnog javnog komunalnog preduzeća.

Ovo je model koji bi se u celini mogao odnositi na sva javna komunalna preduzeća u Srbiji. Transformacija JKP u akcionarsko društvo vršiče se na dva načina: bez strateškog partnera ili sa strateškim partnerom.

2) Transformation into Limited Liability Company

The current status of communal enterprise is not clear in terms of system regulation or in terms of market perspective.

So, in decisions regarding registration of most of CE in court books, it is not stated that Republic or municipality had a deposit, and in case of joint venture, sale or some form of concession could bring different interpretations and disputes, which would be very harmful to municipality as a founder. Beside contradictory Law on Assets of the Republic of Serbia, there are many potential conflict situations, which can be seen if we conduct comparative analysis of effects of the Law on Enterprises, Law on Communal Affairs and Law on Public Utilities.

So far, that imperfection has been tolerated for all the key players behaved as if everything was all right. But, eventual change of ownership over communal enterprise can make certain interested parties to use or misuse this law doubtfulness in order to improve the market position.

One of the most resistant forms to overcome these dilemmas is to transform communal enterprises into LIMITED LIABILITIES COMPANIES with or without prefix "public".

As opposed to general model of privatization implemented for other companies that are owned by state or socially owned, 70% of assets would not be put on sale, but only register as shares of town or city, which is the founder of specific communal enterprise.

Generally, this model could be applied to all communal enterprises in Serbia. CE transformation into shareholders company can be implemented in two ways: without strategic partner or with strategic partner.

a) MODEL 3. – A.D. bez strateškog partnera

Ukoliko Opština nema ili ne želi strateškog partnera postupak transformacije u celini tekao bi po sledećem redosledu:

1. Priprema i planiranje celovitih promena
2. Odlučivanje o izdvajanju pojedinih delova preduzeća po Modelima 1 i 2
3. Odluka o transformaciji JKP u A.D.
4. Procedura vezana za upis akcija 30% zaposleni i 70% opština
5. Upis u sudski registar i konstituisanje organa upravljanja u A.D.

b) MODEL 4 – A.D. sa učešćem strateškog partnera

Ukoliko opština želi da od početka uvede strateškog partnera u transformisano komunalno preduzeće, onda je postupak samo u toliko složeniji što se mora sprovesti odgovarajuća procedura vezana za prodaju dela akcija opštine.

1. Priprema i planiranje celovitih promena
2. Odlučivanje o izdvajanju pojedinih delova preduzeća po Modelima 1 i 2
3. Odluka o transformaciji JKP u A.D.
4. Pregovori sa strateškim partnerima i javni poziv za kupovinu dela akcija opštine
5. Procedura vezana za upis akcija: 30% zaposleni, 30% strateški partner i 40% opština
6. Upis u sudski registar i konstituisanje organa upravljanja u A.D.

Novine u odnosu na dosadašnju praksu

Prelazak dosadašnjih javnih komunalnih preduzeća u oblik akcionarskog društva doneo bi nekoliko dosta važnih novina:

1. Preduzeća koja su specijalizovana za razne vidove komunalnih servisa bi se tržišno osamostalila i stekla bolju poziciju za postepeni ulazak privatnog kapitala.
2. Opštini ostaje mogućnost da preko većinskog paketa akcija zadrži punu kontrolu nad poslovanjem komunalnog preduzeća, ili u slučaju prodaje akcija, da preko manjinskog paketa akcija aktivno učestvuje u upravljanju preduzećem.

a) Model 3 – Ltd. Without strategic partner

If municipality does not have or does not wish to have a strategic partner, transformation procedure is as follows:

1. Preparation and planning of all changes.
2. Decision on separation of certain parts of enterprise by Models 1 and 2.
3. Decision on CE transformation into Ltd.
4. Procedure regarding registration of shares in amount of 30% (employees) and 70% (municipality).
5. Registration into court books and establishment of management bodies of Ltd.

b) Model 4 – Ltd. With Strategic Partner

If municipality does not wish to introduce a strategic partner from the beginning into transformed CE, then the procedure is more complex for there must be a procedure regarding sale of municipality's share.

1. Preparation and planning of whole changes.
2. Decision on separation of certain parts of enterprise by Models 1 and 2.
3. Decision of CE transformation into Ltd.
4. Talks with strategic partners and open invitation for buying part of municipality's share.
5. Procedure regarding subscription of shares: 30% employees, 30% strategic partner and 40% municipality.
6. Registration into court books and establishment of management bodies of Ltd.

Novelties in Relation to Past Experience

Transforming of existing communal enterprises into Shareholders Company would bring forth important novelties:

1. Enterprise that specialized in various forms of communal services can become independent at market, and gain better position for taking in private capital.
2. Municipality retains the possibility to keep full control over the CE through majority of the shares, or, in case of sale of shares, to actively participate in running of enterprise through minority shares.

3. Pojednostavio bi se sistem upravljanja tako što bi se Odluke donosile samo na nivou Upravnih odbora, a ne kao do sada na dva nivoa odlučivanja (Upravni odbor JKP i Izvršni odbor ili Skupština SO).
4. Za one opštine koje su već sada spremne da izgube dominantnu kontrolu nad svojim komunalnim sistemima, omogućeno je da već prilikom ove transformacije to učine i uvedu odgovarajućeg strateškog partnera (akcionara) u komunalni sistem.
5. Za one opštine koje ne žele ili ne mogu da uvedu strateškog partnera, ostaje mogućnost da to kasnije učine jednostavnom prodajom svog dela akcijskog fonda komunalnog preduzeća.
6. Zaposleni bi, organizovano (sindikati) ili pojedinačno, preko svog (manjinskog) udela u vlasništvu mogli da utiču na prava iz radnog odnosa i sopstvenu socijalnu sigurnost.

Početna tržišna privilegija i specijalna prava

Najvažniji deo postupka transformacije postojećih JKP po oba scenarija je Odluka o transformaciji JKP u A.D. Pored formalnih elemenata, ova odluka bi morala da sadrži ili da bude praćena sa ostovremenom odlukom o POVERAVANJU KOMUNALNOG SERVISA tom preduzeću na period OD NAJMANJE 5 GODINA. Ova početna tržišna privilegija, nužna je iz više razloga, a pre svega zbog obezbeđenja kontinuiteta u pružanju komunalnih usluga.

Kod odlučivanja o transformaciji postojećih JKP u A.D., radi održivosti celog postupka, moguća su i predlažu se još dva rešenja koja mogu celu transformaciju učiniti privlačnijom:

1. Specijalno pravo manjinskog strateškog partnera da pod određenim uslovima «vuče» profit srazmerno svom ulogu bez obzira na ukupni poslovni rezultat preduzeća – kojim bi se povećala zainteresovanost strateškog partnera za ulaganje u manjinski paket akcija.
2. Odricanje prava zaposlenih na dividendu (kao na primeru Mađarske), radi sticanja specijalnih prava (veto ili sličan oblik) po pitanjima koja se neposrednije tiču prava zaposlenih i njihove socijalne sigurnosti – kojim bi se smanjili mogući konflikti na relaciji ZAPOSLENI-POSLOVODSTVO-OPŠTINA.

3. Management system would become simpler since the decision would be made at Executive boards, and not at two levels as it has been the case so far (Executive Board of CE and Steering Board of Municipal Assembly).
4. The municipalities which are ready to loose control over their communal systems are enabled to do so during the transformation, and introduce appropriate strategic partner (shareholder) to communal system.
5. Those municipalities which do not wish or cannot introduce strategic partner have the possibility to do so later by selling their share of communal enterprise.
6. Employees could, through Union (organized) or individually through their minor share, participate in decision making processes regarding employment issues and their own social security.

Initial Market Privilege and Special Rights

The most important part of transformation procedure of existing CE, according to both scenarios, is the Decision on Transformation of CE in Ltd. Beside formal issues, this Decision has to contain or be accompanied with simultaneous decision on ASSIGNING COMMUNAL SERVICES to the company for at least 5 YEAR PERIOD. This initial market privilege is necessary for many reasons, above all, for provision of continuous communal services.

When it comes to decision on transformation of CE in Ltd. in order to reach self sustainability of the whole procedure, two extra solutions are suggested, which can make transformation more attractive:

1. Special right of strategic partner (minority shareholder) who can, under defined circumstances, gain profit according to his share regardless of the company's business results – that would increase strategic partner interest to purchase minority shares.
2. Employees' renouncement of right to have dividend (example Hungary) in order to gain special rights (veto or similar form) to issues which are closely related to employees' rights and their social security – that would diminish possible conflicts between EMPLOYEES – MANAGEMENT – MUNICIPALITY.

Moguće institucionalne smetnje

Institucionalno, ako se izuzme problem suštinskog i formalnog vlasništva nad imovinom komunalnih preduzeća, za ovu transformaciju nije potrebno bitnije menjati propise. Jedini ozbiljniji konflikti mogli bi se javiti u dva segmenta:

1. Model 4. mogao bi biti u konfliktu sa važećim Zakonom o komunalnim delatnostima koji za pojedine komunalne delatnosti ograničava udeo privatnog kapitala do 49%, što bi značilo da bi opština posle podele akcija radnicima mogla da proda još najviše 19% akcija.
2. Akcije koje bi opština ili grad upisali na svoje ime, morale bi biti u opštinskom akcijskom fondu koji bi trebalo ustanoviti u okviru ili paralelno sa postojećim Akcijskim fondom formiranim na nivou Republike.

XII Sugestije oko izbora modela po tipovima preduzeća

Postojeća javna komunalna preduzeća po veličini, kapacitetima i delatnostima koje obavljaju se međusobno veoma razlikuju. Da bi se suzila lepeza mogućih pravaca transformacije, ipak je neophodno izvršiti određenu klasifikaciju i svrstati ih u srodne grupe.

Podela koja je ovde data bazirana je na broju stanovnika grada ili opštine kojima se vrše komunalni servisi. Ovaj kriterijum je po pravilu sasvim dovoljan, zato što u velikoj meri u sebi apsorbuje razlike u kapacitetima i imovini, ali i razlike u vrsti komunalnih delatnosti koje obavlja jedno preduzeće.

Sva javna komunalna preduzeća u ovoj Studiji razvrstana su u tri grupe prikazane u narednom pregledu:

Possible Institutional Problems

When it comes to institutions, if we count out problem of essential and formal ownership over CE property, it is not necessary to change regulations for the transformation. The only serious conflict could arise in two areas:

1. Model 4 could be in conflict with the Valid Law on Communal Affairs, which limits part of the private sector for some communal services to 49%, which means that after distribution of shares municipality could sell 19% of shares the most.
2. Shares that municipality or city would register on its own behalf must be in municipal shares Fund, which should be established within or simultaneously with existing Shares Fund established at the Republic level.

XII Suggestions Regarding Selection of Model per Types of Enterprises

Existing communal enterprises differ greatly by size, capacities and services they provide. In order to narrow possibilities for transformation it is necessary to make certain classification and group them into similar clusters.

Division given here is based on number of inhabitants of city or municipality where there are communal services. This criterion should be enough, because it generates differences in capacity and property to great extent, and differences in type of communal services provided by a communal enterprise.

All communal enterprises in this Study are grouped into three sections as follows:

GRUPA JKP	Bazični kriterijum	Osnovne karakteristike
Mali	Opština do 20.000 stanovnika (Npr. Ada, Veliko Gradište, Petrovac na Mlavi, Nova Varoš, Irig, Temerin, Boljevac, Kovačica, Opovo, Lajkovac...)	Postoji samo jedno komunalno preduzeće koje se bavi vodosnabdevanjem, održavanjem čistoće i zelenila, pogrebnim uslugama, pijačnim uslugama i drugim poslovima
Srednji	Opština od 20.000 do 120.000 stanovnika (Npr. Šabac, Kruševac, Čačak, Valjevo, Kraljevo, Kragujevac, Sombor, Sremska Mitrovica, Smederevo...)	Izdvojeni su vodovodi i toplane (ponegde i pijace), a u posebnom komunalnom preduzeću su čistoća, zelenilo, groblje i druge delatnosti
Veliki	Opština-Grad sa preko 120.000 stanovnika (Beograd, Novi Sad, Niš, Subotica, Pančevo...)	Za osnovne komunalne delatnosti formirana su posebna preduzeća

Ovakva podela odgovara najvećem broju naših komunalnih preduzeća, ali ne u svim gradovima. U ovakvu podelu ne uklapaju se npr. JKP «Medijana» iz Niša koja je veliko preduzeće u velikom gradu, ali po delatnostima kojima se bavi ima karakteristike srednjih komunalnih preduzeća. Takođe, u nekim opštinama koje su po ovoj podeli svrstane u srednje po veličini, nisu formirana posebna preduzeća za vodosnabdevanje (Arandjelovac, Gornji Milanovac, Obrenovac, Grocka) što je inače uobičajeno u drugim gradovima slične veličine.

Baš zbog tih izuzetaka, pored bazičnog kriterijuma, data je i osnova karakteristika postojećeg javnog komunalnog preduzeća, tako da će se sve opštine i gradovi, bez obzira na veličinu, vrlo lako i jednostavno «prepoznati» u datoj podeli po grupama.

Communal Enterprises	Basic Criterion	Baseline Features
Small	Municipality up to 20,000 inhabitants (such as Ada, Veliko Gradiste, Petrovac na Mlavi, Nova Varos, Irig, Temerin, Boljevac...)	There is only one communal enterprise in charge of water supply, maintenance of green areas and cleaning of public space, funeral services, markets and other affairs.
Medium	Municipality from 20,000 to 120,000 inhabitants (such as Sabac, Krusevac, Valjevo, Kraljevo, Kragujevac, Sombor, Sremska Mitrovica, Smederevo ...)	Waterworks and Heating systems (markets in some towns) are separated, and specific communal enterprise deals with cleaning, maintenance of green areas and other affairs.
Big	Municipality – City over 120,000 inhabitants (Belgrade, Novi Sad, Nis, Subotica, Pancevo ...)	Specific communal enterprises were established for basic communal services.

This division meets the requests of majority of our communal enterprises, but it does not correspond to requests of CEs in all towns. CE "Mediana" from Nis does not fit into this division, which is a big enterprise in a big city, but judging by services it provides it has features of medium sized communal enterprise. Also, in some municipalities grouped into medium sized section, there are no specific enterprises for water supply (Arandjelovac, Gornji Milanovac, Obrenovac, Grocka), which is usual for other towns of that size.

Due to such exceptions, apart from basic criterion, the baseline feature of communal enterprises is described, so that all municipalities and cities, regardless of size, will easily "recognize" its place in groups.

Kada se radi o primenljivosti konkretnih modela ponuđenih u Studiji, jasno je da oni nisu podjednako poželjni za sva komunalna preduzeća. U narednoj tabeli data je pojednostavljena gradacija poželjnosti pojedinih modela za pojedine grupe komunalnih preduzeća:

Model	Izdvajanje dela	Joint venture	A.D. 70:30%	A.D. 40:30:30%
Mali	NE	ne	DA	ne
Srednji	ne	da	DA	da
Veliki	da	DA	da	DA

Značenje oznaka u tabeli

DA – Vrlo poželjno
da – Poželjno i moguće
NE – Nepoželjno
ne – Nepreporučuje se

a) Mala komunalna preduzeća – Jedino u A.D.

Kod najmanjih javnih komunalnih preduzeća mali su izgledi da se u transformaciji naprave neki aktivniji tržišni pomoci. To su i po kapitalu i po broju zaposlenih, mala preduzeća (po pravilu do 50 zaposlenih), koja obavljaju manje više sve komunalne poslove u svojoj sredini.

Izdvajanje dela ovakvog preduzeća i njegovo tržišno osamostaljivanje NEPOŽELJNO JE pre svega zato što bi sa izdvajanjem bilo kog kapaciteta u ovakvim preduzećima po pravilu bilo ugroženo obavljanje najvažnijih komunalnih poslova.

Kod ovih preduzeća iz istih razloga, NEPREPORUČUJE SE ni izdvajanje u Joint venture preduzeće. Takođe nije realno očekivati da će biti zainteresovanih strateških partnera za manjinski paket akcija, a ovaj model se NE PREPORUČUJE zbog toga što prodajom ovog paketa akcija ne može da se dođe do većih sredstava sa kojima bi opština mogla da reši neki infrastrukturni problem.

Ovim preduzećima ostaje da se transformišu u Akcionarska društva (zaposleni 30% i opština 70%) i to je oblik koji se PREPORUČUJE. Međutim, između malih javnih komunalnih preduzeća postoje značajne razlike, tako da sigurno i u ovoj grupi ima i onih malo većih malih gde je objektivno moguće ići sa drugim oblicima transformacije.

When it comes to applicability of specific models offered in the Study, it is clear that not all models are equally desirable to all CEs. The next table shows simplified gradations of desirability of certain models for certain communal enterprises:

Model	Separation of parts	Joint Ventures	Shareholders 70-30%	Ltd. 40-30-30%
Small	NO	no	YES	no
Medium	no	yes	YES	yes
Big	yes	YES	yes	YES

Legend

YES	extremely desirable
Yes	Desirable and possible
NO	Not desirable
No	Not recommended

a) Small Communal Enterprises – Only in Limited Liability Company

There are not many opportunities to improve market position of smallest communal enterprises. Those are small CEs both according to number of employees and capital assets (50 employees as a rule), that provide, to some extent, all communal services in their town.

Separation of the part of the enterprise and its market independence IS NOT DESIRABLE because the separation of any capacity in enterprises like these would jeopardize provision of vital communal services.

It is NOT RECOMMENDED to separate these enterprises into Joint Venture. Also, it is not expected that there will be interested strategic partners for minority shares, and this model is not recommended because sale of the shares cannot bring significant funds that the municipality would use to solve infrastructural problem.

These enterprises have no other way but to transform into Shareholders Companies (employees 30% and municipality 70%) which is a recommended model. However, there are great differences between small communal enterprises, so it is safe to say that in this group there are bigger enterprises that could be transformed in some other way.

b) Srednja komunalna preduzeća – Svi oblici su mogući

Kod tipičnih srednjih po veličini javnih komunalnih preduzeća svi ponuđeni modeli mogli bi da se primene. Jedini oblik koji se ipak NE PREPORUČUJE je potpuno izdvajanje jednog dela preduzeća. Naime, kao i kod malih JKP ovo izdvajanje moglo bi da remeti posao na osnovnim delatnostima, a sa druge strane, po pravilu ne bi doprinelo efikasnijoj organizaciji.

Međutim Joint venture aranžmani, kao i manjinski paket akcija zainteresovanog strateškog partnera, kod ovih preduzeća bi bili dobrodošli, ili kao što je naznačeno u tabeli: bili bi POŽELJNI oblici transformacije.

Najpoželjniji model za ovaj tip preduzeća je ipak osnovni model bez učešća strateškog partnera (70:30) To je model koji se PREPORUČUJE, pre svega kao najmanje rizičan, ali i kao model koji je u najvećoj meri prilagođen postojećem poslovnom ambijentu.

c) Velika javna komunalna preduzeća – U mnogo čemu specifični

Za ovu grupu preduzeća ne samo da su svi ponuđeni modeli mogući nego se ili PREPORUČUJU ili su makar POŽELJNI. Zbog veličine komunalnog tržišta na kome posluju, ovde postoji izraženiji interes za ulaganje stranog kapitala, pa i kapitala iz multinacionalnih kompanija.

Zbog toga su najpoželjniji oblici transformacije za ova preduzeća Joint venture aranžmani, gde za razliku od srednjih preduzeća ponegde ne bi bilo potrebno izdvajati delove preduzeća (ova preduzeća već usko specijalizovana), već uložiti celo preduzeće u novo mešovito preduzeće.

Drugi oblik transformacije koji se preporučuje bio bi prodaja dela akcija zainteresovanom strateškom partneru po modelu 40:30:30. Ovaj model, kao i Joint venture obezbedio bi dodatni kapital koji bi mogao da se investira u obnavljanje ili izgradnju gradske komunalne infrastrukture.

U najvećim gradovima, POŽELJNI oblici transformacije postojećih komunalnih preduzeća bili bi izdvajanje nekih delova preduzeća (prodaja) i čist prelazak na model Akcionarskog društva 70:30.

b) Medium Sized Communal Enterprises – All Models Possible

All suggested models can be applied to typical medium sized communal enterprises. The only form which is not recommended is complete separation of a part of the enterprise. Namely, as in small CEs, this separation could disturb the business of main activities, and on the other side, it would not lead to more efficient organization.

Nut, Joint Venture models, as well as minority share owned by strategic partner, are welcome, or as it is stated in the table are DESIRABLE models of transformation.

The most desirable model for this type of enterprises is basic model without participation of strategic partner (70:30). It is recommended model, above all, for it is less risky, but is also adjusted to the existing business environment as well.

c) Large Communal Enterprises – Specific to a large degree

For this group of enterprise all suggested models are not only possible but RECOMMENDED or at least DESIRABLE. Due to size of communal market, in which they provide services, there is greater interest for foreign entrepreneurs, even for multinational companies to make investments.

Because of that, the most desirable forms of transformation for these companies are joint venture models, where unlike medium size companies, in some occasions it would not be necessary to separate parts of enterprises (these enterprise perform specific actions), but transform the entire enterprise into joint venture company.

Another form of suggested transformation is sale of part of the shares to interested strategic partner at 40:30:30 rates. Like joint venture, this model would ensure extra monies that could be invested in rebuilding or reconstruction of city communal infrastructure.

In the biggest cities, DESIRABLE forms of transformation of existing communal enterprises are separation of certain parts of enterprise (sale) and transformation into Shareholders Company 70:30.



Ova Studija je pokazala da je u našim uslovima moguće izvršiti celovitu transformaciju postojećih komunalnih sistema, da u komunalnoj oblasti postoji veliki prostor za partnerstvo sa privatnim kapitalom i da se ceo proces transformacije i privatizacije može izvršiti u relativno kratkom periodu.

Za najvažnije komunalne funkcije (vodosnabdevanje, održavanje čistoće, javni gradski prvoz, toplovođi), glavni rezultat ovakve transformacije su tržišno samostalija komunalna preduzeća čije poslovanje kontrolišu akcionari: opština, zaposleni i strateški partner. Druge, manje značajne delatnosti, koje sada obavljaju javna komunalna preduzeća, moguće je izdvojiti i potpuno prepustiti tržištu.

Građani i drugi korisnici komunalnih usluga, ovako zamišljenom reorganizacijom komunalnih sistema dobijaju kvalitetan i pouzdan komunalni servis, čistije račune i ponudu novih, do sada nerazvijenih komunalnih usluga.

Preduzeća specijalizovana za komunalne usluge, dobijaju šansu da bez direktne kontrole osnivača, samostalno planiraju svoje poslovanje i razvoj, ali za uzvrat, preuzimaju rizike tržišnog poslovanja.

Gradovi i opštine zadržavaju kontrolu nad vitalnim komunalnim delatnostima i nad komunalnom infrastrukturom, ali bez nepotrebnih pritisaka na budžete. Odgovornost za planiranje, organizovanje i kontrolu komunalnih delatnosti po ovom konceptu u potpunosti zadržava opština, ali odgovornost za kontinuirano i kvalitetno vršenje komunalnih servisa preuzima komunalno preduzeće.

Studija insistira na nekoliko momenata bez kojih je teško zamisliti uspešnu transformaciju ovih dosta osetljivih sistema:

- 1. Transformacija komunalnih sistema treba da bude inicirana, kanalisana i praćena na republičkom nivou. Pored dogradnje pojedinih kontradiktornih ili neusaglašenih propisa, na nacionalnom nivou treba da postoji jasan plan i strategija promena;*

This Study has shown that, under the circumstances, it is possible to carry out whole transformation of existing communal systems, that there is a big space for partnership with private entrepreneurs in communal business sphere and that the whole process of transformation can be finished in relatively short time period.

For the most important communal functions (water supply, town cleaning, public transportation, heating system), the main outcome of the transformation is market independence of communal enterprise, whose business is controlled by shareholders: municipality, employees and strategic partner. Other activities of lesser importance, currently performed by CEs, can be separated and handed over to market.

This concept of reorganization of communal systems brings services of good quality and reliability to citizens and other users of communal enterprises, as well as clearer bills and offer of new services which have not been introduced so far.

Enterprise that specialized in provision of communal services gets the chance to independently plan its business and development without being controlled by the founder, but, on the other hand, they take the risk of open market.

Cities and municipalities retain control over vital communal services and communal infrastructure, but without unnecessary pressure on budget. Municipality takes full responsibility for planning, organization and control of communal affairs, according to this concept, but communal enterprise is responsible for continuous and qualitative provision of communal services.

The Study lays emphasis on several aspects necessary for successful transformation of these very sensitive systems:

- Communal system transformation should be initiated, channelled and monitored at the Republic level. Beside upgrade of certain contradictory or disharmonized regulations, there should be clear plan and strategy of changes at the national level.*

2. Sloboda opština ili gradova u odlučivanju o konkretnim rešenjima ograničava se samo globalnim (nacionalnim i regionalnim) interesima, ali istovremeno nameće odgovornost za celovito i obavezno planiranje budućeg načina organizovanja komunalnih delatnosti u pojedinoj opštini;
 3. Studija otvara prostor za temeljnu reorganizaciju onog dela komunalne privrede koji spada u «komunalne servise». Međutim, kada se radi o komunalnoj infrastrukturi i koncesionim aranžamanima, uvažavajući iskustva drugih zemalja u okruženju, naglašena je potreba velike opreznosti kod razmišljanja o partnerstvu sa privatnim kapitalom.
 4. Sva četiri predložena modela podrazumevaju statusnu promenu postojećih komunalnih preduzeća, a ne ugovorne aranžmane. Ugovorni aranžmani (koncesija, zakup, lizing, afermaz), koji su osnov za organizovanje komunalnih servisa u mnogim, posebno visokorazvijenim državama, u našim uslovima nemaju tradiciju i previše su rizični. Jedini oblik ugovornog aranžmana koji Studija podržava je koncesija po B.O.T. sistemu, ali samo za do sada neizgrađene objekte komunalne infrastrukture.
 5. U sektoru cena komunalnih usluga i načinu finansiranja komunalnih delatnosti, Studija ne predviđa niti podrazumeva bilo kakve promene. Cene komunalnih usluga ostaju pod kontrolom opština i gradova. Tamo gde su one ispod realnog nivoa, moraće da rastu, a tamo gde su dostigle potreban nivo, ostaće nepromenjene. Posle završene transformacije pojedinih komunalnih preduzeća, sigurno je da će troškovi poslovanja biti u padu, što će omogućiti i niže cene komunalnih usluga.
 6. Modeli transformacije i privatizacije prezentovani u Studiji apsolutno su primenljivi kako na najveća specijalizovana preduzeća, tako i na najmanja mešovita komunalna preduzeća. Ipak, partnerstvo privatnog i javnog sektora, sigurno će biti zastupljenije u većim sistemima, dok će u manjim sredinama, opštine verovatno zadržavati dominantnu kontrolu.
- Freedom of municipality or city to make decisions on specific solutions is limited only by global (national and regional) interests, but it simultaneously brings forth responsibility for whole and obligatory planning of future model of organization of communal affairs in municipality.
 - The Study gives possibility to thoroughly organize the so called "communal service" part of the communal affairs. However, speaking about communal infrastructure and concessions, holding experience from other surrounding countries in estimation, it is emphasized that we need to be cautious when taking into consideration partnership with private sector.
 - All 4 proposed models include change of status of existing communal enterprises, and not the change of contracts. Contracts (concession, renting, leasing and afermaz), which are bases for organizing communal services in many, especially highly developed countries. They don't have a tradition in our country and are too risky. The only form of contracts that the Study supports is concession by B.O.T. system, but only for non-developed facilities of communal infrastructure.
 - Regarding prices of communal services and mean of financing communal affairs, the Study does not stipulate any changes. Prices of communal services remain under control of municipality and city. Where the prices are below real costs, those prices shall have to go up, and where the prices have reached the necessary level, they will remain the same. Having completed the transformation of certain communal enterprises, it is certain that the costs of running business will be decreased, which will lead to lower prices of communal services.
 - Models of transformation and privatization, presented in the Study, are absolutely applicable to both, the biggest specialized enterprises and to the smallest joint communal enterprises. However, partnership between public and private sector will certainly be more often in bigger systems, while in smaller towns municipalities will probably keep dominant control.