



Munich Personal RePEc Archive

Institutional Reform and Reform of Regulation as the Presumption for the Utilities' Public Companies Transformation

Bukvić, Rajko

Nizhny Novgorod State University of Engineering and Economics,
Knyaginino, Russia

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/87379/>
MPRA Paper No. 87379, posted 14 Jun 2018 08:18 UTC

*Рајко Буквић**

ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕФОРМА И РЕФОРМА РЕГУЛАЦИЈЕ КАО ПРЕТПОСТАВКА ТРАНСФОРМАЦИЈЕ КОМУНАЛНИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

Резиме

У раду се разматрају проблеми регулације комуналних делатности, као специфичних делатности које истовремено припадају и подручју економског и подручју социјалног развоја. Указано је на специфичности и карактеристике ових делатности као и на институционални оквир њиховог обављања, где се као значајан елемент истиче преплитање већег броја закона и других аката чије се одредбе често преплићу и знатно отежавају сналажење и применљивост. У оквиру институционалних решења посебно је значајно што се комуналне делатности обављају искључиво преко јавних предузећа, што је нефлексибилно и неефикасно решење, посебно имајући у виду разнородни карактер ових делатности. Сама јавна комунална предузећа оптерећена су, чак и у већој мери, истим проблемима с којима су се сусретала и друга предузећа у нашој привреди, посебно великим бројем (фиктивно) запослених, непотребним постојањем споредних (комерцијалних) делатности чије је обављање у институционалном аранжману јавних предузећа неефикасно и неразумљиво, итд. С друге стране, и сама регулација ових делатности већ годинама се своди на разне облике контроле цена, с јаким социјалним усмерењем, што уз наглашени буџетски облик њиховог финансирања и развоја појачава елементе неефикасности и нерационалности ове области и чини сложеним њену трансформацију. Резултати оваквих регулаторних решења изражени су депресирањем цена комуналних услуга, али само њихово повећавање током претходних неколико година, без реформе и институционалног оквира и регулаторних решења, не може да резултира и значајнијим помаком у целокупној овој области.

Кључне речи: Комуналне делатности, јавна предузећа, природни монополи, регулација.

Увод

Комуналне делатности у квантитативном смислу не представљају значајне делатности – оне остварују свега нешто преко 1% укупног друштвеног производа у Србији и апсорбују само око 3,2% од укупног броја запослених, односно око 3,5% од броја запослених у привредним делат-

* Мегатренд универзитет

ностима. Из тих разлога неретко се у одређеним анализама ове делатности сврставају, заједно с још неким, у збирну групу „остало”. Ипак, без обзира на овако мали удео у текућим квантитативним показатељима на нивоу националне привреде, значај комуналних делатности је много већи, и исказује се преко многих других показатеља и одлика.

Комунална, односно стамбено-комунална привреда припада, наиме, истовремено и подручју економског и подручју социјалног развоја. Подручју економског развоја она припада својом производном функцијом и ширим производним и економским ефектима, као и посредним утицајем који остварује на факторе економског развоја. Подручју социјалног развоја ова делатност припада јер обезбеђује веома широк спектар потрошње, важан за развој животних услова и унапређење животне средине. Својом улогом на овом подручју стамбена и комунална привреда остварују значајан повратни утицај на целокупан привредни и друштвени развој.

С друге стране, стамбени и комунални фонд су значајан део укупног друштвеног богатства земље, и то без обзира на дугогодишње дезинвестирање, посебно када је реч о комуналној инфраструктури.

Комуналне делатности су делатности од општег интереса, и као такве регулисане су посебним законским, односно пратећим прописима на нивоу Републике и локалних заједница. Одликује их у првом реду „локални” карактер – обављају се, по правилу, на мањој, ограниченој територији, најчешће на територији само једне, или пак неколико локалних заједница (општина), одакле следи и превасходни локални интерес за њихово (квалитетно, непрекидно и успешно) обављање. Тај интерес исказан је, у првом реду, у локалној (општинској) надлежности и одговорности за њихово обављање, а манифестује се, најпре, кроз локалну (општинску) регулативу којом се, у основи, али и у складу с прописима шире заједнице (републике), уређују услови и начин обављања ових делатности.

Комуналне делатности су, у принципу, у делатности које се „морају” обављати („то су делатности које нико не примећује када функционишу, али их сви примете када не функционишу”), односно за које је потребно и нужно обезбедити несметано функционисање, јер најнепосредније „задиру” у свакодневни, егзистенцијални амбијент живота и функционисања становника одређене заједнице.

Карактеристике и специфичности комуналних делатности

Већ из наведених основних карактеристика комуналних делатности види се да су у питању специфичне делатности. Уствари, постоји цео низ специфичности по којима се комуналне делатности разликују од осталих (привредних) делатности. Те специфичности су врло важне за разматрање њиховог функционисања уопште, а посебно за разматрање програма трансформације, односно приватизације ових делатности, тј. предузећа која их обављају. Њихово неуважавање може довести до погрешних закључака и препорука, односно до предузимања погрешних мера, чиме се може угрозити имплементација програма трансформације, односно приватизације ових делатности. Другим речима, добијају се (могу се добити) неповољни резултати примене таквог програма трансформације, односно приватизације комуналних делатности, тј. предузећа.

Специфичности комуналних делатности односе се на посебне карактеристике (одређених) комуналних производа и услуга, с једне, и специфичности производног процеса у комуналним делатностима, с друге стра-

не.¹

(1) Комуналне услуге су егзистенцијалне услуге, тј. уколико не би било њихове производње и потрошње, била би угрожена егзистенција, тј. нормалан живот и рад становништва на одређеном подручју. Овај став, односно карактеристика, међутим, односи се категорички само на неке комуналне услуге, као што су водоснабдевање, даљинско грејање, одношење смећа, итд. Неке друге комуналне услуге, попут јавног паркирања или одржавања јавних зелених површина, на пример, не спадају у егзистенцијалне услуге. Иако недостатак понуде, односно потрошње, ових комуналних услуга умањује корисност коју уживају становници посматраног подручја (локалне заједнице), то никако не доводи и до угрожавања њихове егзистенције.

(2) Комуналне услуге представљају есенцијалне услуге, тј. потрошња комуналних услуга не може се заменити (супституисати) потрошњом неког другог добра, односно услуге. И овај став се стриктно односи само на неке комуналне услуге, попут водоснабдевања или одношења смећа, на пример. Насупрот томе, даљинско грејање, рецимо, има (или може да има) своје супституте – стан или пословни простор може да се греје на читав низ различитих, и међусобно конкурентних начина (централно грејање, индивидуално грејање на разне врсте горива, и сл.), што се показује као посебно актуелно и значајно у нашим тренутним условима

(3) Наведене карактеристике комуналних услуга условљавају да је потребно обезбедити непрекидност у снабдевању овим услугама, како би се живот свих становника одређеног подручја (локалне заједнице) нормално одвијао. Комуналне услуге треба да буду расположиве у сваком тренутку, на сваком месту где за њима постоји потреба и то у обиму који је довољан да се задовољи целокупна тражња. Због тога је, за разлику од многих других делатности, висока поузданост у снабдевању пожељна карактеристика било ког својинског, односно организационог решења примењеног у обављању комуналних делатности.

(4) Поједине комуналне делатности су природни монополи. Природни монопол представља ситуацију у којој је, са становништва друштва, оправдано да одређено подручје својим производима (добрима или услугама) снабдева само један произвођач, уместо два или више њих. Наиме, у случају природног монопола, технологија производње добра, односно пружања услуге, је таква да један произвођач може да има ниже просечне трошкове (трошкове по јединици производа), него што би их имала два или више произвођача. Другим речима, постојање два или више предузећа у неким делатностима које представљају природне монополе могло би да има за последицу да ни једно од њих не достиже обим производње (или пружања услуга) са прихватљивом величином јединичних трошкова, док би само једно предузеће такве трошкове могло да постигне. У случају комуналних делатности, природни монополи су недвосмислено регистровани у водоснабдевању и канализацији, дистрибуцији топлотне енергије при даљинском грејању, као и у трамвајском и тролејбуском саобраћају, односно у тзв. мрежним комуналним делатностима. Начелно посматрано, на пример, нема економског оправдања за постојање две или већег броја паралелних водоводних мрежа, тј. двају или већег броја водоводних прикључака на један стан. Исто ово важи за даљинско грејање: два прикључка једног стана на топлотни нису економски оправдана, будући да доносе више трошкове обављања делатности по јединици услуге.

Иако је у случају природног монопола друштвено оправдано да на

¹ Видети: В. Begović, Komunalne delatnosti u Srbiji, *Ekonomika*, br. 5–6, 2000, стр. 111–113.

одређеном подручју постоји само један произвођач, потребно је истаћи да монопол, био он природан или не, доноси значајне потенцијалне опасности по друштво. Ове опасности, које произлазе или могу произаћи, из монополског понашања, обухватају могућности умањења обима производње, тј. услуга, обарања квалитета производа, подизања цена и прерасподеле дохотка путем присвајања монополског профита. Економским речником казано, може се појавити алокативна и производна неефикасност, односно непожељна редистрибуција дохотка. Постојање конкуренције, наравно, онемогућава монополско понашање и одстрањује наведене негативне ефекте, али у случају природног монопола конкуренција није друштвено пожељна, а веома често ни одржива.

Иако се у многим комуналним делатностима јављају неки елементи природног монопола, прави, чврсти природни монополи у овим делатностима постоје само у случају водоснабдевања (водовода и канализације), даљинског грејања, и трамвајског и тролејбуског саобраћаја (који у нашим условима, додуше, нису пуно заступљени), дакле само код тзв. мрежних комуналних делатности.

(5) Постојање природног монопола најчешће условљава да директно успостављање одрживе конкуренције није не само пожељно већ ни могуће. Наиме, постојање већег броја конкурената и њихова неспутана конкуренција, неминовно, на дуги рок, доводе до финансијске пропасти (стецаја) свих конкурената осим једног. Због тога се у овом случају примењују веома специфични методи увођења конкуренције, а понекад се и административно забрањује слободан улазак нових конкурената у ове комуналне делатности.

(6) Поједине комуналне услуге имају карактер јавног добра. Значи да су трошкови пружања услуге додатном потрошачу једнаки или блиски нули и да су трошкови искључивања било ког потрошача из потрошње бесконачно велики, па практично такво искључење није могуће. Сходно томе, комуналну услугу која има карактер јавног добра није могуће директно наплатити од крајњег корисника. Потрошња ове врсте услуга често се назива колективном комуналном потрошњом. У такву потрошњу спада: чишћење улица и других јавних површина, одржавање улица и локалних путева, одржавање јавног зеленила, одржавање мостова и речних корита итд. Насупрот томе, индивидуална комунална потрошња обухвата тзв. приватна добра, тј. комуналне услуге код којих је могуће из потрошње искључити крајњег корисника, и то не ствара велике трошкове. Због тога се те комуналне услуге директно наплаћују од крајњег корисника. У такве услуге спадају: водоснабдевање, даљинско грејање, јавна паркиралишта, пијаце, погребне услуге итд.

Специфичне карактеристике јавног добра онемогућавају његову приватну, односно тржишну понуду – приватни предузетник неће на тржишту понудити добро или услугу коју не може да наплати од купца. Због тога је потребно да држава, односно локална заједница, интервенише и да различитим механизмима, најчешће у домену локалних јавних финансија, обезбеди одговарајућу понуду комуналних услуга које спадају у локална јавна добра.

(7) Приликом потрошње комуналних услуга јављају се значајни екстерни ефекти. Потрошња комуналних услуга не тиче се само непосредног корисника, већ свих, или бар већине, становника посматраног града, односно подручја. Другим речима, потрошња једне јединице комуналне услуге веома често нема само ефекте на непосредног корисника, већ и на све оне који не доносе одлуку о потрошњи те јединице посматране комуналне услуге. На пример, неодговарајућа услуга водоснабдевања, односно

недовољна потрошња воде изазива негативне екстерне ефекте (неодговарајући ниво хигијене, опасност од појаве зараза итд.) који погађају све житеље датог подручја. Исто се догађа уколико је, на пример, недовољна потрошња услуге одношења смећа. Практично, све комуналне услуге стварају одређене екстерне ефекте, мада се они по свом типу и интензитету разликују од једне комуналне делатности до друге. Због позитивних екстерних ефеката који настају у потрошњи комуналних услуга, понекад је, различитим мерама, нарочито депресирањем њихове цене, потребно подстицати њихову потрошњу.

Елиминација негативних и максимизација позитивних екстерних ефеката (односно максимизација нето позитивних екстерних ефеката) у домену потрошње комуналних услуга за економску анализу, између осталог, представља оно што се у другим дисциплинама често назива заштита јавног интереса. Ови захтеви за максимизацијом нето позитивних екстерних ефеката од потрошње комуналних услуга истовремено представљају и захтеве за веома разрађеном законском (и подзаконском) регулативом, што се посебно односи на регулативу на локалном нивоу, као и добро организационо и својинско устројство комуналних предузећа.

(8) Веома често постоје значајне дневне и сезонске неравномерности у тражњи за комуналним услугама, односно у њиховој потрошњи. На пример, потрошња воде значајно варира током дана: највиша је у јутарњим часовима, најмања у послепоноћним, тражња за јавним паркинг местима је током радних дана далеко већа него суботом и недељом. Коначно, тражња варира и у сезони: летња потрошња воде је свакако већа од зимске, а током добре половине године не постоји тражња за услугама даљинског грејања. Сезонске варијације у тражњи за комуналним услугама још су израженије и значајније у туристичким местима, у којима током туристичке сезоне често треба опслужити и знатно већи број људи него што је домаће становништво. Будући да се комуналне услуге не могу ускладиштити, постројења техничких комуналних система морају се димензионисати према вршној тражњи, што значи да добар део времена ови системи раде у режиму умањењог коришћења капацитета, а што веома често увећава просечне трошкове пружања дате комуналне услуге.

(9) Веома често се при наплати комуналних услуга јавља ценовна дискриминација потрошача. То значи да различити потрошачи за потрошњу исте јединице комуналне услуге плаћају различите цене, односно да један исти потрошач у различитим условима плаћа различиту цену за исту јединицу потрошње. Тако је један кубни метар испоручене воде, на пример, обично скупљи за предузећа (правна лица) него за домаћинства, у извесним условима може постојати и различита цена једне исте јединице производа, односно услуге, у зависности од количине потрошеног добра (тзв. блок-тарифа), итд. Разлози ценовне дискриминације су различити, један од најчешће навођених у нашим условима била је заштита стандарда становништва, а у зависности од типа и степена ценовне дискриминације разликују се и ефекти који се постижу у потрошњи, односно у производњи (пружању) комуналних услуга.

(10) Специфичности комуналних услуга, нарочито у домену колективне комуналне потрошње, доводе и до специфичности у начину наплате тих услуга. Док је услуге индивидуалне комуналне потрошње могуће наплатити директно од корисника, и то пропорционално њиховој потрошњи, наплата услуга колективне комуналне потрошње врши се индиректно, у оквиру система локалних јавних финансија, најчешће коришћењем локалних пореза или неких других (пара)фискалних механизма (накнада за коришћење градског земљишта итд.).

(11) Будући да комуналне услуге спадају у егзистенцијалне и есенцијалне услуге, при њиховој понуди, односно при формирању њихове цене, мора се водити рачуна о њиховој доступности, тј. да ли сва домаћинства, па и она са најнижим приходима, могу себи да приуште бар минимални ниво потрошње комуналних услуга. Овим се, за разлику од многих других добара и услуга, у разматрање уноси компонента друштвене правде, која веома често доводи до значајних поремећаја у алокацији ресурса у комуналним делатностима. Ипак, компонента друштвене правде, без обзира на све тешкоће које ствара, не сме се једноставно изоставити из разматрања приватизације комуналних делатности, будући да такав потез доводи до погрешних закључака и немогућности примене решења до којих се дошло на основу такве анализе.

(12) Наведене специфичности комуналних делатности условљавају релативно висок степен државне интервенције у овој области, што значи укључивање политичког фактора, нарочито у процес доношења одлука. Та интервенција најчешће узима облик економске регулације, интервенције путем примене еколошких стандарда, као и различитих видова јавних финансија (опорезивања и субвенција). Промене својинских и организационих решења у домену комуналних делатности неминовно доводе и до потребе за променом облика и метода државне интервенције у овој области.

Табела 1. Економске карактеристике комуналних делатности

Делатност	Природни монопол	Јавно добро	Екстерни ефекти	Друштвена правда
Водовод	да	не	значајни	да
Канализација	да	елементи	значајни	да
Даљинско грејање	да	не	значајни	да
Одржавање чистоће	елементи	да	значајни	не
Одношење смећа	елементи	не	значајни	не
Одлагање смећа	елементи	не	значајни	не
Одржавање улица	елементи	да	умерени	не
Одржавање зеленила	елементи	да	умерени	не
Одржавање гробља	елементи	елементи	умерени	не
Погребне услуге	не	не	не	не
Јавна паркиралишта	не	не	умерени	не
Пијачне услуге	не	не	не	не
Мостови и речна корита	не	да	умерени	не
Димничарске услуге	не	не	не	не
Јавна купатила и WC	не	не	не	не
Кафилерија и шинтерај	не	да	умерени	не

Табела 1. даје сводни преглед најзначајнијих специфичних карактеристика сваке комуналне делатности појединачно, тако да представља и преглед разлика у тим специфичностима између самих комуналних делатности, односно услуга. При томе су као комуналне делатности наведене све оне које као такве познаје домаће законодавство, односно домаћа пракса². У табели се налази оцена карактеристика различитих комуналних

делатности у домену: природног монопола, јавног добра, екстерних ефеката и значаја друштвене правде при формирању цена.

Преглед специфичних карактеристика комуналних делатности, односно њихова прелиминарна анализа, показује да се у неким случајевима не бележе разлике у односу на остале привредне делатности које се слободно обављају на тржишту уз минималну државну интервенцију, односно арбитрарне одлуке државних власти. У такве делатности спадају: погребне услуге, пијачне услуге, димничарске услуге, као и услуге јавних купатила и WC-а. Због тога је оправдано поставити питање да ли се заиста ради о комуналним услугама, односно да ли ове делатности треба третирати као комуналне делатности. У зависности од одговора на ово питање, програм приватизације комуналних делатности мора да се одреди према приватизацији наведених делатности.

Економске последице истакнутих специфичности комуналних делатности су бројне и разноврсне. Немогућност, односно непожељност, увођења слободне тржишне конкуренције ствара потребу за изналагање специфичних метода индиректног увођења конкуренције. Према томе, генералне и уобичајене препоруке типа „што више конкуренције то боље” (или „што више тржишта то боље”) нису и не могу бити од велике користи за трансформацију, односно приватизацију комуналних делатности. Приватизација комуналних делатности не може и не сме бити једноставан, праволинијски процес. Методи приватизације комуналних делатности морају бити специфични, тако да налази и вредновање метода масовне приватизације такође, у великој мери, нису релевантни за ову анализу. Висок степен државне интервенције у овим делатностима захтева додатне анализе политичких, а не само економских процеса.

Међутим, то не значи да савремена економска анализа не може да се избори са свим наведеним специфичностима. Апарат савремене економске анализе може успешно да се примени, закључци те анализе су валидни, једино што стварност често није онолико лепа колико бисмо ми желели да буде. То значи да ћемо морати да се, уместо првог најбољег решења (best), често задовољимо другим најбољим (second best) решењем. То, међутим, ни на који начин не може да дискредитује налазе савремене економске анализе комуналних делатности и њен аналитички апарат.

Управо на основу налаза савремене економске анализе може се формулисати и сповести програм трансформације, односно приватизације комуналних делатности који ће дати најбоље резултате.

Институционални оквир обављања комуналних делатности у Републици

Проблематика комуналних делатности у Републици Србији регулисана је Законом о комуналним делатностима, као основним законом за ову област, другим законским актима, као што су савезни Закон о привредним друштвима, Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Закон о ценама, другим подзаконским актима на савезном, односно републичком нивоу, као и одлукама органа управе локалних заједница. Општи институционални оквир, наравно, у највећој мери опредељује Закон о комуналним делатностима.

1. Закон о комуналним делатностима. Комуналне делатности у Републици одређене су Законом о комуналним делатностима², којим су уре-

² Службени гласник РС, број 16, 1997 и 42, 1998.

ђени и општи услови и начин њиховог обављања. Основ за уређивање ових питања наведеним законом налази се у одредби члана 113, став 1, тачка 2. Устава Републике Србије, према којој општина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности. Закон о комуналним делатностима у члану 2 управо и прецизира да општина, односно град Београд, у складу са законом уређује и обезбеђује услове обављања комуналних делатности и њиховог развоја.

Према Закону о комуналним делатностима (члан 4), комуналне делатности су делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга, који су незамењив услов живота и рада грађана и других субјеката на одређеном подручју, и то:

- * пречишћавање и дистрибуција воде;
- * пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода;
- * производња и снабдевање паром и топлим водом;
- * превоз путника у градском саобраћају;
- * одржавање чистоће у градовима и насељима у општини;
- * уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина;
- * одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета;
- * одржавање депонија;
- * уређење и одржавање гробља и сахрањивање.

Према истом члану Закона, став 2, скупштина општине може да као комуналне делатности одреди и друге делатности од локалног интереса и да пропише услове и начин њиховог обављања (димничарске услуге, одржавање јавних WC-а, одржавање јавних купатила, кафилерија, јавних простора за паркирање, одржавање пијаца и пружање услуга на њима, одржавање јавних бунара и чесми, као и друге делатности од локалног интереса).

Комуналне делатности експлицитно наведене у члану 4 Закона о комуналним делатностима ближе су одређене чланом 5, према којем оне обухватају следеће делатности, односно активности, које предузимају предузећа регистрована за обављање комуналних делатности.

Пречишћавање и дистрибуција воде. Пречишћавање и дистрибуција воде је сакупљање, прерада, односно пречишћавање воде и испорука воде корисницима за пиће, односно за друге потребе, и то водоводном мрежом до мерног инструмента потрошача.

Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода.

Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода је сакупљање и уклањање отпадних, атмосферских и површинских вода са јавних површина канализацијом, одводним каналима, дренажом, или на други начин, њихово пречишћавање и испуштање из мреже, одржавање канализационе мреже, канала, сливника и других објеката за уклањање воде, чишћење септичких јама, као и сакупљање искоришћених вода од прикључка потрошача на уличну мрежу и одвођење канализационом мрежом, пречишћавање и испуштање из мреже.

Производња и снабдевање паром и топлим водом. Производња и снабдевање паром и топлим водом је производња, сакупљање и испорука топле воде и паре из даљинског централизованог извора или појединачних извора за грејање стамбених зграда и станова, као и пословних просторија, топоводном мрежом до подстаница потрошача, односно мерног инструмента, обухватајући и подстаницу, односно мерни инструмент.

Превоз путника у градском саобраћају. Превоз путника у градском саобраћају је обављање превоза путника на подручју града и другог насеља, као и превоз између насељених места на територији града, односно

другог насеља у општини трамвајем, тролејбусима, аутобусима.

Одржавање чистоће у градовима и насељима у општини је сакупљање смећа и других природних и вештачких отпадака из стамбених, пословних и других објеката, осим индустријског отпада и опасних материја, њихово одвођење и одлагање, уклањање отпада из посуда за отпатке на јавним местима, као и смећа и других отпадака са улица и јавних површина, чишћење и прање улица, тргова, паркиралишта и других јавних површина

Уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина. Уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина је засађивање дрвећа, заштитног зеленила и другог растиња и трава, кресање дрвећа и кошење траве, одржавање, опремање и чишћење паркова, скверова, приобаља и других јавних зелених површина (поред и око стамбених зграда и стамбених блокова). одржавање и чишћење површина за рекреацију, одржавање и уређивање јавних плажа и слично.

Одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета. Одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета је поправка, реконструкција, модернизација и извођење других радова на одржавању улица и саобраћајница, јавних површина (тргова, платоа и сл.), хоризонталне и вертикалне саобраћајне сигнализације и јавне расвете.

Одржавање депонија. Одржавање депонија је опремање депонија за безбедно одлагање, обраду, неутралисање и уништавање комуналног отпада и отпад опасних материја у градовима и насељима, као и селекција и прерада секундарних сировина из отпада на депонијама.

Уређење и одржавање гробља и сахрањивање. Уређење и одржавање гробља и сахрањивање је опремање простора за сахрањивање, изградња и одржавање стаза, уређивање, опремање и одржавање објеката за погребне услуге и крематоријума, одржавање гробова, укоп или кремирање умрлих, њихов превоз и пренос и пружање других погребних услуга.

Субјекти, односно предузећа или предузетници који могу да обављају комуналне делатности одређени су члановима 3 и 7–11 Закона о комуналним делатностима. Општу одредбу, при томе, дао је члан 3, док су преосталим члановима извршена нења прецизирања. Према Закону (члан 3, став 3), комуналну делатност обавља јавно комунално, односно друго предузеће и предузетник, зависно од природе комуналне делатности и конкретних услова и потреба у општини, у складу са законом и прописима донетим на основу закона. Према члану 8, став 1 Закона, за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа, или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине. Према ставу 2 овог члана Закона, делатности пречишћавања и дистрибуције воде, пречишћавања и одвођења атмосферских и отпадних вода, производње и снабдевања паром и топлим водом, као и трамвајски, тролејбуски и шински превоз путника у градском саобраћају, обављају јавна комунална предузећа, при чему је ставом 3 овог члана Закона предвиђено да поједине комуналне делатности наведене у ставу 2, односно обављање тих делатности на одређеном подручју, када оснивање јавног предузећа не би било рационално обзиром на обим послова и број корисника, општина може да повери другом предузећу и предузетнику уговором, на основу јавног конкурса. Према одредбама члана 11, став 1 Закона обављање комуналних делатности или појединих послова из оквира тих делатности које се, сагласно овом закону могу поверити предузећу или предузетнику врши се на време до пет година Најзад, за обављање делатности јавне расвете општина за-

кључује уговор са предузећем које врши дистрибуцију електричне енергије на одређеном подручју, и то непосредном погодбом (члан 8, став 5). Чланом 7 Закона предвиђена је могућност да се обављање комуналне делатности организује за две или више општина, односно више насеља, под условима који су утврђени законом и по споразуму скупштина тих општина.

Законом о комуналним делатностима предвиђено је (члан 6) да општина обезбеђује организовано и трајно обављање и развој комуналних делатности, а нарочито:

- * материјалне, техничке и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за обезбеђивање техничког и технолошког јединства система;

- * опште услове за трајно и континуирано обављање комуналних делатности

- * потребан обим и квалитет комуналних услуга у зависности од потреба и материјалних могућности корисника услуга, материјалних могућности општине, као и од могућности за развој комуналне делатности;

- * остваривање надзора и контроле у обављању комуналних делатности.

Као комунални објекти у смислу овог члана Закона сматрају се грађевински објекти с уређајима, инсталацијама и опремом, сама постројења, уређаји и инсталације и други објекти који служе за производњу комуналних производа и пружање комуналних услуга корисницима, као и уређено грађевинско земљиште и друга добра у општој употреби.

Чланом 14 Закона предвиђено је да комуналну делатност могу да обављају јавна и друга предузећа и предузетници ако испуњавају услове у погледу техничко-технолошке опремљености и организационе и кадровске оспособљености, а у зависности од врсте и природе комуналне делатности, односно послова, као и друге услове које скупштина општине утврди својим прописом. У члану 13 Закона ближе су дефинисани ови услови. Сходно овом члану, наиме, скупштина општине прописује услове и начин организовања послова у вршењу комуналне делатности и услове за коришћење комуналних производа, односно комуналних услуга, а нарочито:

- * техничке, санитарно-хигијенске и здравствене и друге посебне услове за обављање делатности којима се обезбеђује одређени обим, врста и квалитет услуга, ако њихов квалитет није прописан;

- * начин обезбеђивања континуитета у вршењу комуналних делатности;

- * права и обавезе јавног комуналног или другог предузећа, односно предузетника, који обављају комуналну делатност и корисника комуналних производа и услуга;

- * начин наплате цене за комуналне производе, односно за коришћење комуналних услуга, као и права корисника у случају неиспоруке или некавалитетне испоруке комуналног производа и невршења, односно некавалитетног вршења комуналне услуге;

- * начин поступања и овлашћења органа општине у случају прекида у производњи комуналних производа или пружању услуга у случају непредвиђених околности (хаварија, елементарних непогода, прекида испоруке енергената за рад постројења и др.) или штрајка, као и оперативне мере које предузима јавно комунално или друго предузеће, односно предузетник у тим случајевима, као и ред првенства у испоруци комуналних производа и пружању комуналних услуга, кад услед више силе дође до смањеног обима у вршењу тих делатности, тј. услуга.

Закон о комуналним делатностима уредио је и питање средстава за рад и развој комуналних делатности. Закон је предвидео више могућих извора прихода, односно средстава – према члану 22, став 1 Закона средстава за обављање и развој комуналних делатности обезбеђују се из прихода од продаје комуналних производа, односно услуга, дела накнада за уређивање и коришћење грађевинског земљишта, самодоприноса, као и других извора, у складу са законом. У ставу 2 овог члана Закона истиче се да Република учествује својим средствима у изградњи комуналних објеката од стратешког значаја за Републику или интереса за више општина или општину, у складу са плановима развоја.

У наредна два члана Закона уређује се проблематика одређивања цена комуналних производа, односно услуга. Према члану 23, став 1, Закона о цени комуналних производа, односно услуга одлучује јавно комунално предузеће, уз сагласност скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди. Ова одредба, како се истиче у ставу 2 овог члана, важи и за цене комуналних производа, односно услуга када их обављају друго предузеће, или предузетник. У члану 24 Закона дати су елементи за образовање цена комуналних услуга, а то су:

- * врста, обим и квалитет комуналних услуга који се утврђују стандардима и нормативима које пропише општина;
- * вредност средстава ангажованих у пружању комуналних услуга;
- * обим и квалитет уложеног рада у обављању комуналних услуга;
- * висина материјалних трошкова у обављању комуналних услуга, према стандардима и нормативима утрошка енергије, материјалних и других трошкова или планским калкулацијама;
- * други елементи у зависности од услова на тржишту и специфичности појединих комуналних услуга.

2. Остали закони и подзаконски акти. Појам јавног предузећа, односно опште одредбе које се односе на јавна предузећа и на делатности које јавна предузећа обављају, био је дат у Закону о предузећу³, који је у последњој верзији пре доношења Закона о привредним друштвима важио од 12. децембра 1998. године. У члану 401, став (1) овог Закона одређено је да је „јавно предузеће предузеће које обавља делатност од општег интереса а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе”, док је у ставу (3) овог члана одређено да „оснивање и пословање предузећа из ст. 1 и 2 овог члана [тј. јавних предузећа] врше се у складу с овим законом и законом којим се уређују услови и начин обављања делатности од општег интереса”. Тај закон, којим се уређују услови и начин обављања делатности од општег интереса био је Закон о јавним предузећима⁴, односно почев од 25. јула 2000. године Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса⁵. Члан 453. Закона о привредним друштвима предвидео је да (1) даном ступања на снагу овог закона, постојећа јавна предузећа настављају са радом у складу са прописима који су били на снази до дана ступања на снагу овог закона и оснивачким актом, и (2) Усклађивање организације јавних предузећа са одредбама овог закона извршиће се у роковима одређеним прописима из става 1. овог члана.

У Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, као делатности од општег интереса одређене су следеће делатности: производња, пренос и дистрибуција електричне енергије; производња и прерада угља; истраживање, производња, прерада, транспорт и дистрибуција нафте и природног и течног гаса; промет нафте и нафтних

³ Службени лист СРЈ, број 29, 1996; 33, 1996; 29, 1997 и 59, 1998.

⁴ Службени гласник РС, број 6, 1990.

⁵ Службени гласник РС, број 25/00 и 25/02.

деривата; железнички, поштански и ваздушни саобраћај; телекомуникације; издавање службеног гласила Републике Србије; информисање; издавање уџбеника; коришћење, управљање, заштита и унапређивање добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач), као и комуналне делатности (члан 2, став 1), док је ставом 2 овог члана одређено да су делатности од општег интереса и делатности од стратешког значаја за Републику, као и делатности неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, утврђене законом.

Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса одредио је, као и Закон о предузећима, да делатност од општег интереса, поред јавног предузећа, може да обавља и друго предузеће, односно део предузећа или предузетник, у складу са савезним законом којим се уређује правни положај предузећа, законом којим се уређује положај предузетника, самим овим законом и законом којим се уређује обављање делатности од општег интереса, кад им надлежни орган повери обављање те делатности (члан 3, став 2). Овај Закон даје и друге битне одредбе које су Неопходне за пословање јавних предузећа, односно за обављање делатности од општег интереса – оснивање (јавних) предузећа, услови за обављање делатности од општег интереса, имовина јавних предузећа, органи јавног предузећа, и др.

Законом о ценама – савезни Закон о систему друштвене контроле цена⁶, односно републички Закон о друштвеној контроли цена⁷ – били су уређени надлежност за цене комуналних производа, односно услуга, као и начин одређивања тих цена, односно тарифа. Савезни закон је (у члану 15) одредио производе и услуге од интереса за целу земљу, а у које нису убројани производи у области: занатства и личних услуга, стамбено-комуналне делатности и уређења насеља и простора, образовања, науке, културе и информисања (став 1), односно превоз робе и путника у железничком саобраћају и ваздушном саобраћају, аеродромске услуге и ПТТ услуге (став 2), што практично значи да су цене комуналних услуга остављене у надлежности република и локалних заједница. Републички Закон о друштвеној контроли цена⁸ ове цене фактички је био оставио у надлежности општина, пошто је истакао да „надлежни орган општине, односно града Београда може прописати мере непосредне контроле цена за производе и услуге, изузев за производе и услуге од интереса за целу земљу и производе и услуге из става 1. овог члана” (члан 7, став 2). Производи и услуге од интереса за целу земљу дефинисани су, као што смо видели, савезним законом, а производи и услуге који су наведени у ставу 1 члана 7 су производи и услуге издавачке и новинско-издавачке делатности (осим издања локалног карактера); обавезне ветеринарске заштите стоке; превоза путника и робе у међумесном, речном и друмском саобраћају; привредне авијације, цевоводног транспорта; претовара у лукама; банака; осигурања имовине и лица; лутрија и кладионица; реклама и економске пропаганде (осим локалних); шпедиције, посредовања и комисионих послова у области саобраћаја; контроле квалитета и квантитета робе; вишег и високог образовања; научно-истраживачке делатности; радио и телевизијске претплате; снимања и техничке обраде филмова; здравствене заштите; заштите и збрињавања социјално угрожене деце и омладине, деце и омладине са

⁶ *Службени лист СФРЈ*, број 84, 1989 и *Службени лист СРЈ*, број 32, 1993; 24, 1994 и 28, 1996.

⁷ *Службени гласник СРС*, број 28, 1987; 6, 1989, 55, 1990 и *Службени гласник РС*, број 6, 1990; 53, 1993; 67, 1993 и 48, 1994.

⁸ *Службени гласник СРС*, број 28, 1987; 6, 1989; 55, 1990 и *Службени гласник РС*, број 6, 1990; 53, 1993; 67, 1993 и 48, 1994.

сметњама у развоју и са поремећајима у понашању; социјалне заштите нормалних одраслих лица; социјалне заштите физички и психички дефектних одраслих лица; домова студената и службе друштвеног књиговодства.

Треба истаћи да осим полазишта о слободном формирању цена, према условима тржишта и у складу са законом, закони о ценама нису дали друге елементе неопходне за њихово образовање, барем када су цене комуналних услуга у питању. Исто се може рећи и када је у питању нови Закон о ценама. Ти елементи су експлицитно одређени чланом 24 Закона о комуналним делатностима:

- * врста, обим и квалитет комуналних услуга који се утврђују стандардима и нормативима које пропише општина;

- * вредност средстава ангажованих у пружању услуга;

- * обим и квалитет уложеног рада у обављању комуналних услуга;

- * висина материјалних трошкова у обављању комуналних услуга, према стандардима и нормативима утрошка енергије, материјалних и других трошкова или планским калкулацијама;

- * други елементи у зависности од услова на тржишту и специфичности појединих комуналних услуга.

Овај закон је прописао и поступак доношења, односно промена цена комуналних услуга. Према члану 23 Закона „јавно комунално предузеће одлучује, уз сагласност скупштине општине, односно органа општине који скупштина одреди о цени комуналних производа и комуналних услуга коју плаћају непосредни корисници (испорука воде и топлотне енергије, изношење кућног смећа, градски јавни саобраћај и др.)”. Овај начин одређивања цена, према ставу 2 истог члана Закона, важи за цене комуналних производа и комуналних услуга коју обављају друга предузећа или предузетници.

Важно је, међутим, истаћи да је Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса својим одредбама о обезбеђивању заштите општег интереса додатно сузио самосталност јавних предузећа, односно скупштина општина или њихових одговарајућих органа у одређивању цена комуналних производа и услуга. Наиме, у члану 27 овог закона одређено је да „ради обезбеђивања заштите општег интереса у јавном предузећу, Влада Републике Србије, односно надлежни орган јединице локалне самоуправе или аутономне покрајине уз сагласност Владе Републике Србије, кад Републике није оснивач, даје сагласност” поред осталог и на тарифу (одлуку о ценама, тарифни систем и др.), осим на одлуку о ценама производа и услуга које су на савезном нивоу. Овакво решење из Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса изазвало је у пракси значајне проблеме.

На позицију и пословање предузећа у области водоснабдевања утичу и одредбе Закона о водама⁹. Овим законом (члан 99) утврђена је обавеза плаћања накнада, и то: за коришћење вода, за заштиту вода, за одводњавање, за наводњавање, за извађени материјал из водотока и за коришћење водопривредних објеката и за вршење других услуга, а део средстава за финансирање водопривредне делатности обезбеђује се и из буџета Републике Србије, за финансирање послова од општег интереса. Средства остварена од накнаде за наводњавање, накнаде за одводњавање и накнаде за коришћење водопривредних објеката и за вршење других услуга приход су јавног водопривредног предузећа Србијаводе (став 3, члан 99 Закона), док се средства остварена од накнаде за коришћење вода, накнаде за заштиту вода и накнаде за извађени материјал из водотока евидентирају на

⁹ *Службени гласник РС*, бр. 46, 1991; 53, 1993; 67, 1993; 48, 1994 и 56, 1996.

посебном рачуну министарства надлежног за послове водопривреде (став 4, члан 99 Закона)¹⁰. Висину накнада за коришћење вода, за заштиту вода и за извађени материјал утврђује Влада Републике Србије, док висину накнаде за коришћење водопривредних објеката и за вршење других услуга утврђује јавно водопривредно предузеће уз сагласност надлежног министарства.

Средства остварена од накнаде за коришћење вода и накнаде за заштиту вода треба да се враћају у водопривреду и имају као једну од основних намена и финансирање објеката за снабдевање становништва и привреде водом. Тим средствима Република је учествовала и учествује у изградњи објеката водоснабдевања, поготово оних који имају регионални значај.

3. Јавна предузећа у Републици. Комуналне делатности у Републици, по правилу, обављају се преко јавних (комуналних) предузећа, па законска регулатива о овом облику предузећа заслужује посебну, односно додатну, пажњу.

Током последњих десетак и нешто година појачани су процеси централизације у привреди Србије, најчешће вођени неекономским циљевима Целокупна инфраструктура Републике, наиме, организована је у статусу јавних предузећа. У Србији има регистрованих преко 600 јавних предузећа, која по проценама економских стручњака послују са 45–50% друштвеног/државног капитала, а по неким показатељима чак 60–70% укупног капитала налази се у јавним предузећима.

Што се тиче оснивања јавних предузећа, током претходних година створен је правни основ да се на основу процене извршних органа власти могу и нека друга предузећа, која не спадају под овај критеријум организовања, организовати као јавна предузећа, те је на тај начин створен парадокс да предузећа исте делатности у једном случају послују у статусу јавних предузећа, а у другом у статусу предузећа опште (комерцијалне) делатности.

Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса настојао је да у нормативну праксу укључи све критеријуме дефинисања појма јавног предузећа, па је као елементе појма јавног предузећа навео:

- * обављање делатности од општег интереса,
- * оснивање од стране државних органа власти,
- * пословање средствима у државној својини.

Приликом дефинисања делатности од општег интереса законодавац се определио за систем номенклатуре, таксативно наводећи које се делатности сматрају делатностима од општег интереса. Као допунски критеријум, а имајући у виду могуће последице примене принципа енумерације, он је утврдио и став по коме су делатности од општег интереса и оне делатности које су од „стратешког значаја за Републику, као и делатности неопходне за рад државних органа и органа локалне самоуправе”. За ове друге делатности прописан је и допунски критеријум који се састоји у потреби да оне као такве буду утврђене посебним законом.

Начелно опредељење законодавца је да јавно предузеће оснива Република Србија, а права оснивача припадају Влади Републике Србије. Од овог правила прописана су два изузетка. Први је случај оснивања јавног

¹⁰ До последњих измена Закона, крајем 1996. (*Службени гласник РС*, број 54. 26. децембар 1996.) део ових накнада представљао је приход општина (10% од накнаде за коришћење минералних вода, 40% од накнаде за извађени материјал из водотока), а део приход водопривредних предузећа (60% накнаде за извађени материјал из водотока), односно Фонда за воде (90% накнаде за коришћење минералних вода), који је приликом тих последњих измена укинут.

предузећа за обављање комуналне делатности или делатности од значаја за рад органа локалне самоуправе, у ком случају акт о оснивању доносе надлежне скупштине јединица локалне самоуправе. Други изузетак односи се на случај оснивања јавног предузећа од стране скупштине аутономне покрајине. Интересантна је недоследност коју проводи законодавац у овом случају не прописујући случајеве јавних предузећа која може да оснује скупштина аутономне покрајине. Из тога, тумачењем а *contrario*, може се извести закључак да скупштина аутономне покрајине може основати јавна предузећа у свим случајевима у којима то може вршити Влада Републике Србије. Поред тога, нејасно је зашто је овлашћење за оснивање јавног предузећа од стране аутономне покрајине пренето на њену скупштину а не на извршни орган, чиме би се до краја следила логика оснивача јавних предузећа, која је успостављена на нивоу републичких органа.

Законодавац је прописао да делатност од општег интереса могу обављати и други облици предузећа (друштва лица, друштва капитала, друштвена предузећа и др.), део предузећа и предузетник, под условом да их ова лица обављају у складу са важећим општим и посебним прописима којима се уређује та област и под условом да им надлежни орган повери обављање такве делатности. Субјект који обавља такве делатности има исти правни положај као и јавно предузеће. Другим речима, делатност од општег интереса може обављати јавно предузеће, али и сваки други облик организовања привредних субјеката, средствима у свим својинским облицима које познаје наш правни систем.

У нашој правној теорији преовлађује став да „јавна предузећа треба де леге ференда третирати као економски израз за сва предузећа чији је једини или већински оснивач држава или јединица локалне управе”, који улажу капитал из јавних извора – буџетска средства. Таква предузећа су искључиво са једним оснивачем или са једним од већинских оснивача, који су по свом карактеру јавноправни субјекти и улажу јавна средства за оснивање и пословање тих предузећа. Оваква предузећа оснивају се као привредна друштва и као друштва капитала – акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу. Оснивачки капитал јавноправних субјеката постаје имовина предузећа.

У нашој привреди, више нема потребе за оснивањем једночланих јавних предузећа, између осталог са разлога што су се у пракси показала као недовољно ефикасна и економична. Уместо њих треба оснивати мешовита привредна друштва капитала (са јавним и приватним капиталом), уступити обављање делатности од општег интереса привредним друштвима која се оснивају приватним капиталом, поједине делатности демонополизovati, у потпуности или делимично.

4. Природни монополи у комуналним делатностима и нужност државне интервенције. (Економска регулација природних монопола.) Један од разлога који опредељује нужност државне интервенције у области комуналне привреде је општеприхваћена оцена да ове делатности, односно бар неке од њих, имају карактер природног монопола¹¹. Делатност и позиција таквог монопола прихватају се као друштвено оправдане (јер је „природно” да се одговарајућом делатношћу бави само једно предузеће, с једним системом инсталација и других техничких услова), али се од државе прописују оквири и критеријуми за вођење пословне политике, утвр-

¹¹ Природни монопол се дефинише као ситуација у којој је, са становишта шире заједнице, оправдано да одређено подручје својим производима, односно услугама, снабдева само један произвођач, будући да је технологија производа тог добра, односно пружања те услуге, таква да један произвођач може да има ниже просечне трошкове него што би их имала два (или више) произвођача.

ђивање цена итд., од чега су друге делатности, у принципу, поштеђене.

Постојање природних монопола често је управо у комуналним делатностима: природни монополи су регистровани у дистрибуцији топлотне енергије при даљинском грејању, у јавном градском саобраћају (трамвајском и тролејбуском), као и у водоснабдевању и канализацији. Очито је, наравно, да нема економског оправдања за постојање двеју (или већег броја) паралелних водоводних мрежа, односно двају (или више) водоводних прикључака на један стан. Јасно је, отуда, да је позиција природног монопола нормална за ове делатности.

Постојање монополске позиције са своје стране, без обзира на природу монопола, омогућава предузећу које се у тој позицији налази да остварује одређене користи, које иначе не би могло да реализује. До тих користи оно може да долази на разне начине: манипулисањем, односно регулисањем (умањивањем) своје понуде, како по квантитету, тако и временски, затим снижавањем квалитета производа, односно пружене услуге, подизањем цена својих производа (услуга), и прерасподелом дохотка путем присвајања монополског профита. Овакво, монополско, понашање, односно коришћење, или злоупотреба, монополског положаја, у принципу може да буде спречавано постојањем и развојем конкуренције, међутим она у случају природног монопола није пожељна и оправдана. Стога се пред државу поставља проблем спречавања монополског понашања, будући да оно доводи до губљења предности постојања само једног предузећа у случају природног монопола. Уколико држава то не би била у стању да учини, онда би постојање конкуренције (и негативних последица које ова у случају природног монопола доноси) било мање зло од последица монополског понашања.

Улога државе у савременим тржишним привредама у регулацији монопола и спречавању монополског понашања све мање се заснива на директном регулисању, односно контроли цена и профита, а више на посредном регулисању, које се састоји у стварању услова за развој конкуренције, при чему више није у питању конкуренција у класичном смислу, као конкуренција на одређеном подручју (на одређеном тржишту), већ алтернативни вид конкуренције, који може бити (1) потенцијална конкуренција, и (2) конкуренција за подручје.

(1) Постојање потенцијалне конкуренције, односно претња уласка конкурента у грану (у дату производњу) спречава монополско понашање и често је ефикаснија и од саме конкуренције. Могућност уласка у грану, односно у производњу зависи од трошкова уласка у производњу (од величине фиксних трошкова) и трошкова изласка из производње (од тзв. неповратних, или sunk трошкова). Код одређених комуналних делатности, посебно код водоснабдевања и даљинског грејања, ови трошкови су веома високи, па се може сматрати да је претња уласка конкурента у грану практично занемарљива. То пак значи да у тим делатностима постоје доста повољни услови за развој монополског понашања.

(2) Код природних монопола, као што је већ наглашено, конкуренција у одређеној производњи, тј. пружању услуга, није пожељна и оправдана. Међутим, у овим случајевима постоји могућност стварања услова за успостављање конкуренције за право на производњу, односно за право на пружање услуга. То конкретно значи да се могу створити услови у којима се два (или већи број) предузећа надмећу за стицање монопола на производњу, односно на пружање услуга на датом подручју (тржишту)¹². Овак-

¹² Оваква конкуренције позната је под називом Demsetz конкуренција (франшиза), и спроводи се путем лиценцијације. Да би лиценцијација резултирала правом конкуренцијом међу понуђачима, потребно је да буду испуњена бар два услова: 1) да су инпути доступни свим учесницима у надметању, и 2) да

во решење ће, ако су испуњени одређени услови (који се односе на трајање аранжмана, износ трошкова напуштања производње и др.), спречавати монополско понашање. Овај вид конкуренције у начелу је прихватљив и у делатностима из комуналне привреде, и практично би значило да се победнику надметања (најбољем понуђачу) пружа ексклузивно право обављања одговарајуће делатности на одређеном подручју (град, на пример, или општина).

Треба имати у виду да у случају неких делатности (водоснабдевања, на пример) не постоји међугранска конкуренција, односно не постоји супститут којим би се могао заменити производ монополисте (као што је то случај рецимо код даљинског грејања, где постоје алтернативни извори и начини грејања, што сваком потрошачу даје могућност да сам развија међугранску конкуренцију). То значи да држава овде не располаже могућношћу да мерама економске политике (пореском политиком, рецимо) подстиче међугранску конкуренцију, тако да су знатно веће могућности одговарајућих предузећа за монополско понашање.

Након сагледавања и анализе стања у односној грани савремене државе приступају предузимању одређених мера ради регулације природног монопола, односно ради спречавања монополског понашања. Регулација природних монопола састоји се од институција и поступака којима се тежи спречавању монополског понашања. Конкретна институционална решења зависе од типа својинског аранжмана у предузећима која послују у условима природног монопола. Када постоји приватна својина над природним монополимa (САД, Канада, од 1980-тих година Велика Британија итд.), држава је оснивала комисије за јавне услуге, односно полуаутономне агенције за регулацију природних монопола или слична тела која имају задатак да врше надзор над приватним монополистима. У погледу надлежности ових тела, њиховог карактера (специјализована или неспецијализована тела), оснивача (судска или извршна власт), статуса, одговорности, начина финансирања итд. постоје велике разлике, али је у сваком случају карактеристично да у њихову ингеренцију спада и одређивање и контрола цена, контрола тарифног система, надзор квалитета производа, односно услуге и сл.¹³

У земљама у којима су природни монополи у јавној својини, без обзира да ли се као титулар својине појављује држава или локална заједница – град, општина (Немачка, Француска, скандинавске земље), као институције надлежне за функционисање природних монопола појављују се надлежна министарства, која у име државе врше директно управљање датим природним монополем, односно надлежна одељења локалне извршне власти. У овим земљама се дуго сматрало да јавна својина над природним монополимa елиминише потребу постојања посебних институција које би се бавиле њиховом регулацијом. Међутим, у последње време се појављују тенденције за одузимањем држави њене досадашње улоге у области директног управљања природним монополем, што се огледа у све чешћем формирању јавних предузећа у овој области. Сада јавно предузеће, као самостални правни субјект, управља природним монополем, а држава остаје само власник тог јавног предузећа. Будући да циљеви јавног предузећа не морају да буду идентични са циљевима државе, све су снажнији захтеви за експлицитном регулацијом природних монопола. Овај притисак повећава се са уласком приватног капитала у јавна предузећа, одно-

тајни споразуми међу ривалима резултирају значајним порастом трошкова. (Видети нешто детаљније у: Р. Р. Јовановић, *Nova shvatanja o ulozi države u privrednom razvoju u razvijenim zemljama i Jugoslavoji*, doktorska disertacija, Beograd, 1991, стр. 32. и даље.)

¹³ Треба нагласити да постојање и рад ових комисија, односно агенција не проистиче из одговарајућег антимонополистичког законодавства, које је намењено спречавању настајања монопола на тржиштима на којима је слободна конкуренција оправдана и пожељна.

сно са стварањем мешовитих предузећа у области природних монопола. У томе је значајно искуство Француске, која има дугу традицију јавних предузећа и предузећа у мешовитој својини у домену природних монопола – при надлежним министарствима се формирају одељења, односно дирекције које имају одређени степен самосталности у регулисању природних монопола.

Из овог кратког прегледа институционалних решења у домену регулације природних монопола¹⁴ може се закључити да је за стање у нашој земљи најрелевантније искуство Француске, па би у том смислу било пожељно нешто детаљније се позабавити одговарајућим институционалним решењима и уопште искуствима Француске у овој области. То истовремено захтева и детаљније и студиозније сагледавање стварне ситуације и положаја природних монопола у нашој земљи, као и реално сагледавање метода и модела регулације природних монопола који би били релевантни за стање у нашој привреди, конкретно у њеним комуналним делатностима.¹⁵

Тржишни аспект функционисања и степен комерцијализације комуналних делатности

Јавна комунална предузећа у Србији најчешће имају монополски положај. Наиме, једино ова предузећа имају право да обављају комуналне делатности на одређеној територији. На тај начин је успостављена монополска структура тржишта комуналних услуга, праћена стриктном административном контролом њихових цена. Другим речима, у домену обављања основне, комуналне делатности не постоји директна или посредна тржишна конкуренција, што такође уклања подстицаје за економску ефикасност.

Што се тиче помоћних, комерцијалних делатности, не постоји никаква законска, односно административна забрана да јавна комунална предузећа ове услуге пружају на тржишту (трећим лицима), према тржишним условима, отелотвореним у уговорима које та предузећа слободно склапају са корисницима те врсте услуга. Обављање тих услуга генерише одређени део укупног прихода јавних комуналних предузећа. Међутим, тај приход није од већег значаја за пословање јавних комуналних предузећа, а нешто веће учешће се бележи углавном у мањим јавним комуналним предузећима и у периодима изразите депресираности цена основних комуналних услуга.

На први поглед, можда се може закључити да ниско учешће додатних прихода јавних комуналних предузећа у њиховом укупном приходу није повољно, нарочито имајући у виду њихов неповољан финансијски положај. Међутим, овакав закључак је производ површне анализе. Наиме, јавна комунална предузећа треба да се баве својом основном функцијом, за коју су специјализована, јер се једино на тај начин може очекивати повећање економске ефикасности обављања комуналних делатности. У пожељном, чистом организационом решењу, јавна комунална предузећа треба да присвајају приход искључиво из основне делатности, док (готово) све помоћне делатности треба одвојено да се обављају, у оквиру другог самосталног специјализованог предузећа, односно предузетника Наравно,

¹⁴ Видети детаљније у: Б. Беговић, Регулација природних монопола у комуналним делатностима - преглед светских решења, *Градови*, Београд, бр. 1, 1995.

¹⁵ Видети: В. Беговић, Ефикасна регулација природних монопола, *Економска мисао*, бр. 1-2, 1999, у којем су дати преглед и анализа оних метода, а који може бити врло релевантан за изградњу ефикасног регулационог система у нашој привреди.

приликом примене овог начела треба водити рачуна о изводљивости овог решења, што пре свега зависи од величине јавног комуналног предузећа, односно од величине тржишта које оно опслужује.

Будући да се капацитети у комуналним делатностима морају димензионисати према вршној тражњи, то изазива и додатну тешкоћу у виду ниског просечног коришћења капацитета, односно високог учешћа фиксних трошкова у укупним.

Основна постојећа регулаторна решења

У области комуналних делатности у Србији тренутно не постоји формална и експлицитна економска регулација обављања ових делатности. Такво стање је потпуно разумљиво, имајући у виду монопол јавне својине у обављању комуналних делатности и дугогодишњу генералну тенденцију да се ове делатности не третирају као привредне, комерцијалне делатности које треба да присвајају профит. Због тога су комуналне делатности увек биле посматране више као друштвене, а не привредне делатности.

Економска регулација комуналних делатности у Србији се и данас практично своди на административну контролу цена, тј. на давање сагласности за сваку промену цена комуналних услуга.¹⁶ Давање сагласности за промену цена је у надлежности општина и Републике. Процедура давања сагласности није стриктно дефинисана, не постоји формална процедура, нити формални критеријуми који се користе за доношење одлуке о сагласности на промену цена. Одлуке се доносе у виду споразума јавних комуналних предузећа и локалних власти о износу повећања цена, о чему се затим тражи сагласност републичких државних органа. Нови Закон о ценама ову материје не регулише експлицитно.

Уочена регулаторна решења примерена су систему административног управљања привредом, односно комуналним делатностима. Она не пружају подстицаје за увећање економске ефикасности обављања комуналних делатности и увећавају ризик пословања јавних комуналних предузећа. Штавише, она су неконзистентна са приватизацијом ових делатности, односно увођењем приватног капитала у пружање комуналних услуга. Сходно томе, потребно је приступити свеобухватној регулаторној реформи, односно успоставити потпуно нови систем економске регулације комуналних делатности у Србији.

Постојећи начин финансирања обављања и развоја комуналних делатности

Постојећи начин финансирања обављања комуналних делатности у Србији води рачуна о разликама између карактеристика комуналних делатности, односно о њиховим специфичностима. Начелно, обављање услуга индивидуалне комуналне потрошње, тј. оних комуналних услуга које омогућавају идентификацију крајњег корисника, финансира се из цене услуге која се наплаћује крајњем кориснику. Насупрот томе, обављање услуга колективне комуналне потрошње, тј. оних комуналних услуга које

¹⁶ Интересантно је да у системским законима о ценама (до скоро важећи, односно нови), а који су се фактички бавили контролом цена оваква мера непосредне контроле цена – давање сагласности на цене – није предвиђена.

не омогућавају идентификацију крајњег корисника, финансира се дознакама из буџета локалних заједница. Сходно томе, очекује се да ће јавна комунална предузећа из својих прихода покрити своје оперативне трошкове, укључујући амортизацију. Посматрано на нивоу биланса успеха, очекује се да ће укупан приход бити једнак укупном расходу, тј. да ће јавно комунално предузеће присвајати нулти профит у рачуноводственом смислу. Другим речима, очекује се да ће приходи јавних комуналних предузећа омогућити искључиво просту, а не и проширену репродукцију комуналних делатности.

Доследна примена оваквог начела треба да обезбеди одржавање обима и квалитета комуналних услуга на постојећем (задатом) нивоу. Наиме, обрачуната амортизација треба да обезбеди средства за финансирање инвестиција у замену постојећих основних средстава, чиме би се омогућило несметано обављање комуналних делатности на постојећем нивоу. Потребни услови за овакав исход су да јавна комунална предузећа послују без финансијских губитака и да је амортизација релано исказана, односно да трошкови амортизације омогућавају потпуно обнављање основних средстава. У случају велике већине јавних комуналних предузећа у Србији, међутим, та два потребна услова нису испуњена.

Прво, јавна комунална предузећа бележе губитке, тако да је укупан приход по правилу нижи од укупних расхода, односно трошкова. Будући да се губици не покривају екстерно, рачуноводствено посматрано, они се покривају (отписују) на терет амортизације која по својој природи није финансијски трошак (издатак). На тај начин се стално умањује пословни фонд, односно не прикупљају се средства намењена финансирању инвестиција у замену основних средстава. При томе треба водити рачуна о поузданости података исказаних у завршним рачунима предузећа, будући да финансијска ревизија (аудитинг) у нашој земљи још увек није обавезна за јавна комунална предузећа. Другим речима, могуће је да су стварни губици јавних комуналних предузећа и већи од исказаних у завршним рачунима.

Друго, може се претпоставити да је амортизација обрачуната, односно исказана у билансу успеха, нижа од стварне, функционалне амортизације основних средстава јавних комуналних предузећа. Другим речима, чак и уколико се трошкови тако обрачунате амортизације у потпуности покрију (што подразумева пословање без губитака, односно њихово екстерно покривање), износ прикупљен на тај начин не би био довољан за финансирање инвестиција у замену постојећих основних средстава. То је последица специфичног обрачунавања амортизације у домаћем рачуноводственом ситему. Иако јавна комунална предузећа могу да обрачунавају амортизацију и као вишу од обавезне, недовољни приходи, односно отуда проистекли финансијски губици, у томе их фактички онемогућавају.

Уколико се развој комуналних делатности не финансира из цене комуналних услуга, већ из екстерних извора, омогућује се формирање релативно ниских цена комуналних услуга, односно оне могу да се формирају на нивоу који омогућава покривање само оперативних трошкова. Мада, на први поглед, ово представља погодност оваквог решења, нешто детаљнија анализа показује да се при томе јављају и неки значајни проблеми. Надаље, овакво решење даје Републици или општини високи степен контроле развоја комуналних делатности, што се, бар начелно, може оценити повољним, али се при том јавља опасност да се у процесу доношења одлука занемаре неке специфичности локалних заједница. Коначно, треба напоменути да ограниченост средстава из екстерних извора указује да је реално очекивати да ће средства за финансирање развоја комуналних делатности

бити ограничена, односно да неће пратити раст тражње за комуналним услугама

Треба имати у виду и да су у специфичним околностима после 5. октобра 2000. године у многим градовима значајан извор финансирања неких комуналних делатности биле донације и помоћ иностранства (гориво, машине и сл.), што је у одређеној мери ублажило проблеме функционисања тих делатности, односно предузећа која те делатности обављају, али никако не може да представља трајно решење.

Досадашња политика цена комуналних услуга

Досадашња, дугогодишња политика цена комуналних услуга била је заснована на једној јединој премиси: цене комуналних услуга треба да буду што ниже, како би се очувао животни стандард становништва. Због тога су цене комуналних услуга у Србији дуго депресирание.¹⁷ Поред тог основног начела, политика цена комуналних услуга садржи још неке специфичности. Цене воде које су наплаћују најчешће су тзв. линеарне цене, односно заснивају се на пропорционалној тарифи. Свака јединица потрошње (на пример воде у т³) наплаћује се по истој цени. Оваква тарифа је једноставна за примену и разумљива потрошачима, али њена примена доводи до одређених дисторзија у потрошњи. До сада у овим општинама нису примењиване тзв. нелинеарне цене, попут двокомпонентних цена (паушал и варијабилни део цене) или тзв. блок тарифе при којој цена која се плаћа зависи од обима потрошње. С обзиром на ограниченост воде као ресурса, тзв. растућа блок тарифа, при којој са порастом потрошње долази до раста цене воде, вероватно би била оправдана у многим градовима.

При наплати цене воде, грејања и сл. примењује се значајна ценовна дискриминација. Цена тих производа и услуга за правна лица далеко је изнад њихове цене за домаћинства (физичка лица). Степен дискриминације (однос поменутих цена) је веома висок, тако да ни у једном случају није испод два. Очигледно је да је оваква политика последица жеље да се сачува животни стандард становништва. Економски посматрано, међутим, оваква ценовна дискриминација није оправдана. Наиме, ценовна дискриминација треба да се заснива на разликама у еластичности тражње две групе потрошача, а те разлике никада нису онолике колики су забележени степени ценовне дискриминације.

Наведени пример показује да депресирание цене воде, грејања итд. и висок степен ценовне дискриминације доводи до углавном веома ниских цена, које плаћа становништво. Ниске цене воде, односно комуналних услуга, изазивају додатну дисторзију у потрошњи. Наиме, ниска цена доводи до увећања тражње, односно до нерационалног трошења воде, односно других комуналних услуга. то је цена нижа, потрошач има мање подстицаја да штеди воду, односно да умањује своју потрошњу. Депресирание цене комуналних услуга у Србији прати и низак степен наплате потраживања јавних комуналних предузећа.

Очигледно је да је потребно темељито преиспитати досадашњу политику цена комуналних услуга у Србији. Нова политика цена не треба да се заснива на изједначавању тих цена у свим градовима, већ на непристрасном сагледавању трошкова у сваком појединачном случају. Поред тога, извесно је да су потребна велика унапређења у домену наплате потраживања јавних комуналних предузећа

¹⁷ Видети: R. Bukvić, Cene komunalnih usluga 1994-2001, *Ekonomika preduzetništva*, брoј 1. 2002.

Институционални положај јавних комуналних предузећа

Институционални положај јавних комуналних предузећа, с обзиром на постојећа институционална решења, односно законска и позаконска решења, може се у целини оценити као незадовољавајући. Статус свих јавних комуналних предузећа у Републици карактерише читав низ нелогичности. Локални органи власти, као оснивачи јавних комуналних предузећа, имају одговарајући утицај при избору чланова управног одбора, а самим тим имају и могућности да одлучујуће утичу на управљање њима. С друге стране, локалне власти нису и власник капитала јавних комуналних предузећа, јер то по Уставу Србије није могуће. Фактички, над капиталом тих предузећа још увек постоји друштвена својина, а на основу Закона о средствима у својини Републике¹⁸ део имовине јавних комуналних предузећа је у власништву Републике. На тај начин предузеће није власник целокупне своје имовине, што је заиста нонсенс, којим се нарушава основни принцип постојања и функционисања (тржишног) предузећа, наиме да предузеће мора бити власник целокупне своје имовине, потпуно независно од тога ко је власник његовог капитала.

На тај начин створена је на парадоксална ситуација – изгледа као да власник капитала нема право управљања предузећем, односно својим капиталом.¹⁹ У пракси се, међутим, показало да се иза овог привида крију могућности да држава ипак фактички остварује и ту функцију, али тиме се статус, односно институционални положај јавних комуналних предузећа није побољшао. С друге стране, доношењем Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса самосталност јавних комуналних предузећа додатно је сужена. чиме су она *de facto* претворена у део (одељења) државне управе, са свим лошим последицама таквог решења.

Закључци

Постојећа институционална решења у оквиру којих се обављају комуналне делатности карактеришу се значајним нивоом нелогичности и неконзистентности, иницирајући и појачавајући нетржишно и нерационално понашање комуналних предузећа. Томе пре свега доприноси искључиви облик јавних предузећа преко којих се ове делатности обављају, посебно с обзиром на разнородност комуналних услуга и чињеницу да јавна комунална предузећа у истом аранжману обављају и споредне, комерцијалне делатности.

С друге стране, и могућа разноликост регулаторних решења, пре свега регулисање природних монопола, који се појављују у једном броју комуналних делатности, у нашим условима је изостала, па се ова решења већ годинама свде на неки од облика непосредне контроле цена, односно на давање сагласности на цене комуналних услуга од стране надлежних државних органа (општина и Републике). Иако су резултати оваквих регулаторних решења изражени депресираношћу цена комуналних услуга, само њихово повећавање током претходних неколико година, без реформе и институционалног оквира и регулаторних решења, не може да

¹⁸ Службени лист РС, број 53, 1995; 3, 1996; 54, 1996 и 32, 1997.

¹⁹ Видети о овоме: Б. Беговић, Економски аспекти управљања локалном заједницом, у Б. Беговић, З. Ваџић, Б. Мијатовић, А. Симић, *Управљање локалном заједницом*. Центар за либерално-лемократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2000, стр. 64-77.

резултира и значајнијим помаком у целокупној овој области.

Литература

- Adamović, Jelka. Komunalna javna preduzeća u strategiji razvoja gradova Srbije, u: Milisavljević, Momčilo (red.) *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1995, str. 312-322.
- Беговић, Борис. Регулација ириродних монопола у комуналним делатностима – преглед светских решења, *Градови* (Београд), година I, број 1, 1995, стр. 57-64.
- Begović, Boris. *Ekonomika urbanističkog planiranja*, CES MECON, Beograd, 1995.
- Begović, Boris. Smeće u ekonomskoj teoriji, *Ekonomska misao* (Beograd), godina XXIX, broj 1-2, 1996, str. 35-47.
- Begović, Boris. Efikasna regulacija prirodnih monopola, *Ekonomska misao* (Beograd), godina XXXII, broj 1-2, 1999, str. 25-41.
- Begović, Boris. Komunalne delanosti u Srbiji, *Ekonomika* (Beograd), godina XXXVI, broj 5-6, 2000, str. 111-113.
- Беговић, Борис; Вацић, Зоран; Лазаревић-Бајец, Нада; Раичевић, Божидар; Рогановић, Милорад; Симић, Александар М.; Станичић, Ђорђе; Стојановић, Божо; Хибер, Драгор. *Принципи модерног управљања локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2002.
- Bukvić, Rajko. Cene komunalnih usluga 1994-2001, *Ekonomika preduzetništva* (Beograd), godina XXXVIII, broj 1, 2002, str. 6-17.
- Буквић, Рајко (ред.). *Трансформација локалних јавних предузећа*, ПАЛГО центар, Београд, 2002.
- Закон о водама. *Службени гласник РС*, број 46, 1991; 53, 1993; 67, 1993; 48, 1994 и 56, 1996.
- Закон о друштвеној контроли цена, *Службени гласник СРС*, број 28, 1987; 6, 1989; 25, 1989; 55, 1990 и *Службени гласник РС*, број 6, 1990; 53, 1993; 67, 1993 и 48, 1994.
- Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, *Службени гласник РС*, број 25, 2000 и 25, 2002.
- Закон о комуналним делатностима, *Службени гласник РС*, број 16, 1997 и 42, 1998.
- Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС*, број 124, 2004.
- Закон о систему друштвене контроле цена, *Службени лист СФРЈ*, број 84, 1989 и *Службени лист СРЈ*, број 32, 1993, 24, 1994 и 28, 1996.
- Закон о ценама, *Службени гласник РС*, број 79, 2005.
- Јовановић, Predrag P. *Nova shvatanja o ulozi države u privrednom razvoju i razvijenim zemljama i Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Beograd, 1991.
- Jurković, Lidija. *Jugoslovenska inflacija promatrana kroz cijene proizvođača industrijskih proizvoda*, zbornik radova za savetovanje Privredna kretanja i ekonomska politika u uslovima inflacije, Opatija, 21-23. XII 1989, Savez ekonomista Jugoslavije, Beograd, 1989, str. 173-179.
- Milićević, Goran. *Urbana skonomika*, Ekonomski fakultet, Beograd, 1990.
- Оцић, Часлав (ред.). *Анализа стања у водоснабдевању неких општина Косова и Метохије, са предлогом елемената за изградњу модела образовања цена воде за дд "Ибар-Лепенац" Приштина*, Економски факултет - Институт за економска истраживања, Приштина, 1996.
- Stevens, Barbara J. Scale, Market Structure, and the Cost of Refuse Collection, *The Review of Economics and Statistics*, Volume LX, Number 3, 1978, p. 438-448.
- Уредба о мерама за спречавање и отклањање поремећаја на тржишту изазваних злоупотребом монополског положаја, *Службени гласник РС*, број 8, 1995.
- Уредба о престанку важења Уредбе о мерама за спречавање и отклањање поремећаја на тржишту изазваних злоупотребом монополског положаја, *Службени гласник РС*, број 36, 2000.

Institutional Reform and Reform of Regulation as the Presumption for the Utilities' Public Companies Transformation

Rajko Bukvić

Abstract. The paper considers the problems of the regulation of public utilities, as the specific branches, they at the same time to economic and social development area belong. It was showed the specificities and characteristics of these branches, and the institutional frame for the making these utilities, where an important factor the existence of many acts its use makes difficult. Among the institutional solutions particularly important is the fact that these utilities only through public state companies can make be, that inflexible and ineffective is, especially because its heterogeneous character. Public state utilities companies weighed down, even more than other companies, with the same problems as the other companies, especially with great number of (fictive) employees, unnecessary secondary (commercial) branches, they in institutional frame of public state company ineffective and not understandable are, etc. On the other side, the regulation of these branches at many years comes to the price control, with strong social direction. This one, combined with predominantly budgetary financing and development, makes the strong the elements of its ineffectiveness and non rationality of these branches and complex its transformation. Results of such regulatory solutions appear as depreciation of its prices, but its growth during the few last years, without reforms of institutional frame and regulatory solutions, can't make important progress in this whole area.

KeyWords. public utilities, utilities' companies, natural monopolies, regulation