

INSTITUT ZA EKONOMIKU POLJOPRIVREDE
BEOGRAD

SNEŽANA CICO

KRITERIJUMI PRIVATIZACIJE
JAVNO KOMUNALNIH PREDUZEĆA
U REPUBLICI SRBIJI

Naučna monografija

ISBN-978-86-6269-142-2



9 788662 691422

Snežana Cico / KRITERIJUMI PRIVATIZACIJE JAVNO KOMUNALNIH PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI

INSTITUT ZA EKONOMIKU POLJOPRIVREDE - BEOGRAD

**KRITERIJUMI PRIVATIZACIJE JAVNO
KOMUNALNIH PREDUZEĆA U
REPUBLICI SRBIJI**

Naučna monografija

Dr Snežana Cico

Beograd, 2025

INSTITUT ZA EKONOMIKU POLJOPRIVREDE – BEOGRAD
KRITERIJUMI PRIVATIZACIJE JAVNO KOMUNALNIH
PREDUZEĆA U REPUBLICI SRBIJI
Naučna monografija

Urednik

Dr Ljiljana Rajnović,
Viši naučni saradnik, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

Autor

Dr Snežana Cico, JKP PROSTOR SOMBOR, Sombor
ORCID ID (<https://orcid.org/0000-0003-3356-6767>)

Recezeni

Dr Ljiljana Rajnović, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd
Prof. Dr Rajko Bukvić, Geografski institut „Jovan Cvijić“ Beograd, SANU
Dr Zoran Simonović, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

Izdavač

Institut za ekonomiku poljoprivrede – Beograd,
Volgina 15, 11060 Beograd, Srbija
Tel: (011) 29-72-858; (011) 29-72-848

Za izdavača

Prof. dr Jonel Subić, direktor

Štamparija:

NS MALA KNJIGA PLUS
Zetska 15, 21000 Novi Sad; Tel: 064 150 96 11

Tiraž: 200 primeraka

ISBN-978-86-6269-142-2
eISBN-978-86-6269-143-9

Beograd, 2025. godine

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	1
I JAVNI SEKTOR I NJEGOVA ULOGA U REPUBLICI SRBIJI	3
1. DELATNOSTI OD OPŠTEG INTERESA	3
1.1. Forma preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji	10
1.1.1. Javna preduzeća	12
1.1.2. Komunalna preduzeća	19
1.1.3. Privredna društva organizovana u formi društva kapitala	27
1.2. Status i organizacija komunalnih preduzeća	33
1.2.1. Imovina komunalnih preduzeća	33
1.2.2. Finansiranje komunalnih delatnosti	35
1.2.3. Politika cena komunalnih usluga	37
II OBAVEZA ODRŽIVOG POSLOVANJA KOMUNALNIH PREDUZEĆA.....	41
2.1. Održivo poslovanje	41
2.2. Reformisanje komunalnih preduzeća	45
2.3. Restrukturiranje komunalnih preduzeća i načini restrukturiranja	46
2.3.1. Motivi restrukturiranja	47
2.3.2. Modeli restrukturiranja	49
2.4. Uloga države u savremenoj privredi.....	50
2.5. Konsolidacija postojećih komunalnih preduzeća	59
2.5.1. Priprema za transformaciju	59
III ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA U PRIVATIZACIJI DELATNOSTI OD OPŠTEG INTERESA	65
IV MOGUĆNOSTI POLITIKE TRANSFORMACIJE JAVNO KOMUNALNIH PREDUZEĆA.....	79
4.1. Prethodno planiranje promena	79
4.1.1. Planiranje promena na nacionalnom nivou	80
4.1.2. Planiranje promena na nivou JLS	81
4.1.3. Projektovana promena vlasništva	83

V	MOGUĆI MODELI REORGANIZACIJE I PRIVATIZACIJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA	85
5.1.	Filtriranje pojedinih delova preduzeća.....	94
5.1.1.	Izdvajanje dela imovine u drugo preduzeće.....	98
5.1.2.	Izdvajanje dela imovine u formiranje mešovitog preduzeća	99
5.2.	Reorganizacija i promena forme u društvo kapitala.....	101
5.3.	Preporuke izbora modela reorganizacije i privatizacije	102
VI	ZAKLJUČAK	111
VII	LITERATURA	115
	BIOGRAFIJA AUTORA.....	123
	RECENZIJE.....	125

PREDGOVOR

U ovoj monografiji autor razmatra uvek aktuelnu temu koja se odnosi na funkcionisanje delatnosti od opšteg interesa koje predstavljaju nezamenljiv uslov života i rada svakog privrednih subjekta. Ova delatnost je od velikog značaja za razvoj domaće privrede. Autor posmatra aktuelne trendove iz ove oblasti kao nezaobilazan proces opstanka i održivog poslovanja privrednih svih subjekata, uključujući i državu. Modernizacija ovih delatnosti, podrazumeva usklađivanje sa stalnim novinama u usavršavanju poslovanja u okviru kojih rast efektivnosti investicija treba da zauzima prvo mesto.

Monografija se bazira na brojnoj domaćoj i inostranoj stručnoj literaturi, izveštajima domaćih i međunarodnih tela, na domaćim i inostranim propisima i praksi poslovanja i organizovanja sektora komunalnih delatnosti. Generalno posmatrano, monografija sadrži bitne elemente ekonomskog i pravnog istraživanja sa mogućnošću primene u praksi.

Poglavlje I i II, prikazuje i analizira dvostruku ulogu države, kao institucije koja postavlja pravila igre na tržištu ali i kao subjekta u privrednom prometu. Ističe da nadležnost za obavljanje delatnosti od opšteg interesa od strane državnih preduzeća, podrazumeva zakonom određena izvorna prava i nasuprot tome, obaveze. Analiziraju se mogućnosti obavljanja pomenute delatnosti poveravanjem trećem licu drugih svojinskih oblika na osnovu pravnog posla. Ukazuje se da će i drugi privredni subjekti, pored državnih preduzeća moći da autoritativno istupaju prema korisnicima, građanima i pravnim licima samo u slučaju kada im je od strane nadležnih organa povereno vršenje takvih poslova u skladu sa uslovima iz zakona i ugovora. Privredni subjekti koji obavljaju komunalnu delatnost treba da imaju sopstvenu imovinu kojom odgovaraju za svoje obaveze, da posluju samostalno, finansijski transparentno i ravnopravno sa drugim preduzećima na tržištu. Ukoliko opšti interes nalaže da se cene usluga ili proizvoda privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa formiraju na netržišnom nivou, država će biti dužna da za taj iznos obezbedi sredstva u budžetu i da to obelodani.

U poglavlju III se prikazuju modeli i rezultati obavljanja komunalne delatnosti u razvijenom svetu I zemljama u tranziciji. Opisuje vreme devedesetih godina prošlog veka i početak ovoga veka u zemljama zapadne Evrope, koje je obeleženo uglavnom, privatizacijom javnog sektora privrede.

Poglavlje IV i V detaljno prikazuje moguće forme obavljanja komunalne delatnosti. Ističe da se država postepeno povlači iz privredne funkcije, pošto u svojstvu privrednika, ne može da bude konkurentna sa privatnim preduzetnikom. U meri u kojoj ostaje u privrednoj funkciji država je sve više prinuđena, da napušta poziciju isključivog vlasništva u komunalnim delatnostima. U takvoj situaciji formiraju se društva kapitala koja obavljaju ove delatnosti ili se vrši privatizacija postojećih privrednih subjekata. Ukoliko država iz određenih razloga mora da ostane jedini vlasnik nekih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa onda je ona u obavezi da obezbedi njihov ravnopravni položaj na tržištu i transparentnost finansijskog poslovanja.

Autor je institute analizirao sa gledišta relevantne pravne teorije i aktuelne prakse predlažući donošenje primernijih rešenja za stanje u Srbiji. Ističe se da postoje značajne razlike u ekonomskoj prirodi različitih delatnosti, zbog čega nije moguće definisati univerzalno optimalno svojinsko i organizaciono rešenje. Vrednovanje datih rešenja koja se zasnivaju na uvođenju privatne svojine, odnosno privatnog kapitala u javni sektor, mora da se obavi na nivou pojedinačne delatnosti od opšteg interesa. Pri tom, daje preporuku primene različitih svojinskih rešenja i formi privrednih subjekata koji mogu da obavljaju ovu delatnost uz preporuku unapređenja postojećih zakonskih rešenja.

Svrha monografije je da pruži analizu faktora koji zahtevaju promene u poslovanju privrednih subjekata, organizacione, finansijske ili vlasničke, postojeće slabosti u poslovanju privrednih subjekata u oblasti komunalne delatnosti u Republici Srbiji ali i u inostranstvu i, da sugerise širok i konzistentan spektar mogućih mera transformacije uključujući i svojinsku.

Autor se nada da će monografija privrednim subjektima, donosiocima odluka, vlasnicima, menadžerima, istraživačima, studentima i drugim zainteresovanim licima, pružiti doprinos razumevanju problema i načina unapređenja funkcionisanja i potrebe reorganizacije privrednih subjekata koja obavljaju komunalnu delatnost.

U Beogradu, 2025. godine.

Autor

I JAVNI SEKTOR I NJEGOVA ULOGA U REPUBLICI SRBIJI

1. Delatnosti od opšteg interesa

U savremenim uslovima, posebno u tzv. zemljama u tranziciji, država se nalazi između želja i težnji da izgradi efikasan i konkurentan privatni sektor i afirmiše tržišne principe, s jedne strane, i objektivnih i subjektivnih okolnosti koje te ciljeve ometaju. Ovaj proces karakteriše, međutim, ne samo te zemlje, već i razvijene, u kojima se takođe sukobljavaju aspiracije, naročito izražene od strane velikih kompanija, ka potiskivanju države i njene regulacije, i težnji države da prevaziđe neuspehe tržišta, pa i da obezbedi i neke druge ciljeve (iz socijalne sfere, recimo). Savremena ekonomska nauka, i pored prevladavanja (neo)liberalnog pristupa, ne odriče u potpunosti potrebu državnog mešanja u ekonomske tokove. Problemi i nesuglasice pojavljuju se, međutim, kada je reč o tome koliko bi ta uloga države trebalo da bude aktivna ili ograničena.

Uspostavljanje ravnoteže između javnog i privatnog sektora, kako ovaj proces nalaženja uloge države u savremenoj privredi naziva Dž. Stiglic (Stiglitz, J. E., 2004: 10), uplivisano je brojnim faktorima, kao što je objašnjeno u odgovarajućem delu ove monografije, i svakako ne zavisi samo, niti prevashodno od teorijskih shvatanja. U celini, ipak, i u razvijenim i u tranzicionim zemljama dva su procesa u poslednjima decenijama bila dominantna: deregulacija i privatizacija. Činjenica da su oni našli mesto u zahtevima Vašingtonskog dogovora obično ih vezuje za nerazvijene (uključujući i zemlje bivšeg socijalističkog bloka), kojima je taj dogovor inicijalno i bio namenjen, ali ipak treba podvući da su to procesi koji su otpočeli u razvijenom delu sveta još pre urušavanja tzv. socijalističkog sveta i početaka izgradnje tržišnih privreda u njemu (Stiglitz, J. E., 2004: 11–12).

Odnos između javnog (državnog) i privatnog sektora menjao se tokom istorijskog razvoja, i u osnovi se pomerao u korist javnog, iako ta pomeranja nisu, naravno, bila pravolinijska. Naročito je jačanje javnog sektora bilo izraženo tokom XX veka, na šta su uticali svetski ratovi, s nesumnjivim i snažnim jačanjem vojne industrije, zatim velika ekonomska kriza na početku 1930-ih, kao i pojava i snaženje socijalističkih zemalja, pre svega SSSR-a, i najzad antikolonijalna borba i sticanje nezavisnosti mnogih zemalja Azije i Afrike. Jačanje javnog sektora obuhvatilo je praktično ceo svet, uključujući i razvijene, ali uz ne male

razlike između ovih i ostalih zemalja, pre svega razvijenih i novooslobođenih, dok je u socijalističkom svetu privreda bila u ogromnom delu podržavljena. Pored snažnog državnog sektora, socijalističke zemlje je odlikovalo i makro-planiranje, mada treba istaći da planiranje nije bilo ograničeno samo na socijalistički svet – bio je to uistinu svetski fenomen, videti (Bukvić, R., 2002b). Ovim potonjim (socijalističkim) zemljama pripadala je i naša tadašnja država (Jugoslavije), barem u početnoj etapi razvoja nakon Drugog svetskog rata, da bi od početka 1950-ih krenula posebnim putem, čime se u velikoj meri dičila.

Državni ili javni sektor, koji predstavlja kolektivno ili javno vlasništvo, za razliku od privatnog, obuhvata:

- 1) državnu svojinu (zemlja, šume, rudna blaga, zgrade i drugi objekti),
- 2) državna preduzeća (u energetici, saobraćaju i vezama, komunalnim delatnostima, telekomunikacijama), i
- 3) budžetske ustanove (državni aparat, armija, policija, škole, bolnice).

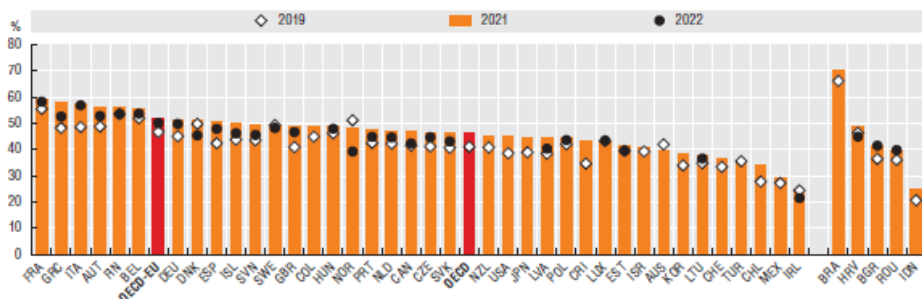
Sva tri segmenta javnog sektora prisutna su u svakoj zemlji, ali naravno u različitom obimu. U razvijenim zemljama, pre svega u SAD, državnih preduzeća nema mnogo, ali je zato izuzetno velik vojno-industrijski kompleks, koji se razvija na osnovu državne potrošnje. Znatno je drugačija situacija u nerazvijenim i bivšim socijalističkim zemljama. U celini, na svetskom nivou teško je doći do uporednih, a pogotovu potpunih podataka o veličini javnog sektora, a pored toga to je veličina koja se pod uticajem različitih faktora konstantno menja.

Veličina javnog sektora može se, inače, izražavati na razne načine:

- njegovim udelom u BDP,
- udelom u ukupnoj zaposlenosti,
- udelom državne potrošnje u ukupnoj (u BDP), itd.

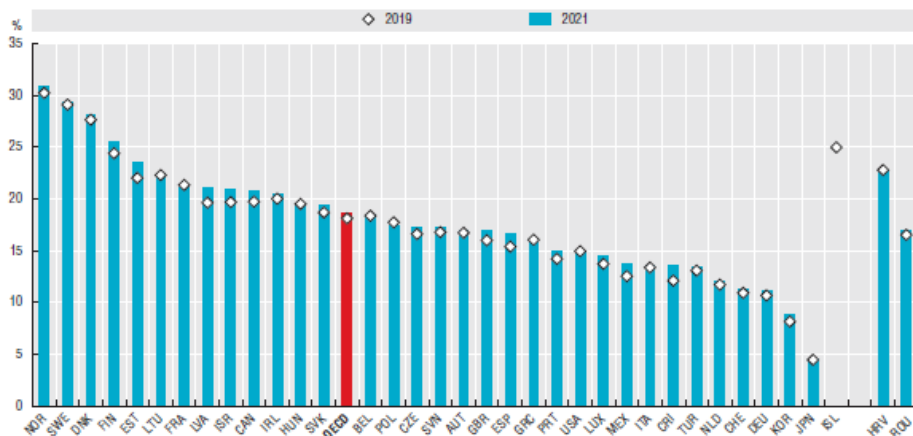
U toku 1980-ih, kada je javni sektor ostvario najveći značaj, dakle pre talasa privatizacije i prihvatanja (neo)liberalne agende u najvećem delu sveta, on je učestvovao sa oko 70% u zemljama EU (u energetici, vezama, transportu) i 30% (u industriji), dok je prema podacima za 76 zemalja u periodu 1976–1991. udeo državnih preduzeća u stvaranju BDP bio prosečno godišnje 11,8%, a u 92 zemlje u periodu 1975–1995. udeo državne potrošnje u BDP bio je u proseku 14,9% (Некипелов, А.Д., 2003: 60).

Prema poslednjim podacima OECD (OECD, 2023: 159), videti sl. 1, udeo javnih rashoda u BDP na razmeđu druge i treće dekade ovog veka kretao se u rasponu od nešto preko 20 (Irska) do gotovo 70% (Brazil), s tim što je u većini zemalja taj udeo bio između 40 i 60%. Prema istom izvoru (OECD, 2023: 181), videti sl. 2, udeo zaposlenih na svim nivoima države, uključujući neprofitne institucije, kretao se u istim godinama uglavnom na nivou od oko 10 do nešto preko 20%, s tim što je u skandinavskim zemljama on blizu 30%, a najmanji je na Islandu i u Japanu.



Slika 1. Udeo javne potrošnje u BDP, u %

Izvor: (OECD, 2023: 159).



Slika 2. Udeo zaposlenih u javnom sektoru u ukupno zaposlenim, u %

Izvor: (OECD, 2023: 181).

O optimalnoj veličini javnog sektora ne postoji saglasnost, što je i razumljivo s obzirom da je u pitanju delovanje velikog broja faktora karakterističnih za svaku zemlju ponaosob, naravno uključujući i uticaj njihove istorije. Ipak, zapažaju se i određene konstante, odnosno tendencije koje bi se mogle označiti i kao svojevrsne zakonitosti. Tako,

već je konstatovano da je tokom XX veka ostvaren značajan porast javnog sektora u gotovo celom svetu, ali da se od početaka 1980-ih zapaža i njegovo sužavanje. Takođe, karakteristično je da su u vrhu po veličini javnog sektora u svetskim razmerama skandinavske zemlje.

Ne ulazeći u teorijske rasprave dometa i uopšte kompatibilnosti kolektivne svojine i tržišta (što je pomenuto na drugom mestu ove monografije), naglasimo da se, uz istaknuto prećutkivanje jugoslovenskih iskustava, i među našim ekonomistima ustalilo shvatanje da su izgradnja i afirmacija tržišne privrede i tržišnih principa privređivanja ne samo nemoguće bez privatne svojine, već ni uopšte s kolektivnom (državnom) svojinom koju je nužno odgovarajućim metodima pretvoriti u privatnu. U skladu s tim, tokom poslednje decenije prošlog i naročito u prvoj deceniji ovog stoleća izvršena je masovna privatizacija naše privrede, uključujući i finansijski sektor (banke). Dok je na početku ovog procesa u dobroj meri bila zastupljena interna privatizacija (besplatna podela vaučera zaposlenima i bivšim radnicima), u kasnijim fazama sve se uglavnom svelo na prodaju pre svega stranim firmama. A ono za šta te firme nisu imale interesa prepušteno je stihiji, odnosno propadanju, gde ne treba zanemariti ni aktivno učešće određenih subjekata zainteresovanih iz raznih razloga upravo za takvu sudbinu firmi.

Uz mnogo kolebanja do sada su iz ovog procesa većim, ili bar značajnim, delom bila isključena preduzeća koja obavljaju delatnosti od javnog interesa, organizovana u našoj privredi u vidu javnih preduzeća, bilo na republičkom ili na lokalnom nivou. Protiv privatizacije u ovim delatnostima navodi se niz argumenata: smatra se da preduzeća koja obavljaju ove delatnosti imaju osećaj za širu društvenu odgovornost i da reaguju na uočene javne interese, da preko njih država lakše ostvaruje politiku investicija i zaposlenosti, da ona supstituišu privatne prirodne monopole i obavljaju delatnost s većim obimom i nižim cenama (Milisavljević, M. 1995: 21–22).

Teško je proceniti koliko su ovi, i slični, argumenti uticali na usporavanje, pa i izostajanje procesa privatizacije i transformacije ovih delatnosti, a koliko su bili relevantni neki drugi elementi i faktori. Ovo utoliko pre što se slični argumenti koriste i kao protivrazlozi. Kao što se ističe na drugom mestu u ovoj monografiji, argumenti o neuspesima države vrlo su brojni, pa i razumljivi u mnogim slučajevima, a između ostalog odnose se upravo na javna preduzeća i njihov položaj kao „plena” države,

koja se u savremenim društvima, možda najpre u nerazvijenim, ispostavlja kao „zarobljena”.

Zapravo, prema konceptu zarobljene države, osnovna svrha koja se nalazi iza ovog fenomena jeste ekstrakcija i zloupotreba javnih resursa, u čemu su, od 2000. kada je koncept postao relevantan za svetsku političku ekonomiju (Pavlović, D., 2020), razvijena dva koncepta, korporativni i politički (Innes, A., 2014). Prema ovom shvatanju, za Srbiju i druge zemlje Jugoistoka Evrope karakterističniji je drugi model (politički), dok je u razvijenim zemljama preovlađujući prvi. Ove teorijske postavke, svakako važne, zahtevaju svestrana istraživanja, ali trenutno su van fokusa naših razmatranja u ovom radu. Dovoljno je, bar na ovom nivou, ukazati da nema sumnje da je država zarobljena, i da u tome ključnu ulogu ima ekstrakcija resursa upravo kroz javni sektor, odnosno javna preduzeća. Više reči ova tema zaslužuje u poglavlju o reorganizaciji i privatizaciji.

Šta (treba da) čini javni sektor, odnosno delatnosti od opšteg interesa, u kojima je zadatak države da organizuje proizvodnju i pružanje usluga. I kako država treba da to učini? Bez obzira na različita rešenja prisutna u raznim zemljama, kao i na dileme koje proističu iz navedenog (i drugih) problema, opšta saglasnost nije sporna, bar na početnom nivou. Smatra se da su to delatnosti koje obezbeđuju proizvode i usluge od vitalnog značaja za društvo, dakle ono što se naziva esencijalnim proizvodima i uslugama. Polazeći od ovakvog, opšteg određenja, kao delatnosti od opšteg interesa mogu se izdvojiti (Paunović, B., 1995: 39. i dalje):

- a) Javne službe, posebno njihov deo koji je povezan s korišćenjem različitih infrastrukturnih mreža, takvih kao što su mreža vodonih cevi, gasovod, električna mreža i sl. U tom smislu, ovakve delatnosti su proizvodnja i distribucija energije, vodoprivreda, telekomunikacije, vazdušni i železnički saobraćaj, gradski saobraćaj, luke i dr.
- b) Proizvodnja bazičnih industrijskih proizvoda: ugalj, nafta, nuklearna energija, čelik i sl.
- c) Bankarstvo i osiguranje.
- d) Obrazovanje i zdravstvo.

U literaturi se mogu naći i drugačije klasifikacije delatnosti od opšteg interesa, videti na primer (Lovre, I., 2015: 18). U suštini, reč je uglavnom

o istim delatnostima, možda uz dodatak da se prema savremenim shvatanjima u javni sektor se ubrajaju i nevladine organizacije, ali to očigledno nema značaja za naš rad. Funkcija javnog sektora je zadovoljenje javnih potreba i šireg (tj. opšteg) društvenog interesa. Zadovoljenju ovih potreba namenjena su javna dobra i usluge. Pod javnim dobrima i uslugama podrazumevaju se dobra i usluge koji se smatraju toliko neophodnim da zahtevaju javno regulisanje, i javno vlasništvo ili funkcionisanje pod kontrolom javne vlasti, odnosno na principu monopola.

Kao i delatnosti od opšteg interesa, i javna dobra se mogu klasifikovati na razne načine. Jedan od prihvatljivih, i popularnih, je podela na sledeće četiri grupe (Lovre, I., 2015: 18–19):

1. Čista javna dobra,
2. Nečista javna dobra,
3. Mešovita javna dobra,
4. Meritorna (zaslužna) javna dobra.

Čistim javnim dobrima se smatraju dobra za koje su granični troškovi za dodatnog korisnika jednaki nuli, i koje karakteriše nemogućnost isključenja iz potrošnje bilo koga (nacionalna odbrana, javna rasveta).

Nečista javna dobra su dobra kod kojih je moguće isključiti pojedine potrošače, ali uz izrazito visoke troškove (obrazovanje, zdravstvo). Proizvodnja ovih dobara može se organizovati i u privatnom i u javnom sektoru. Mešovita javna dobra najčešće su lokalnog karaktera, obezbeđuju ih i privatni i javni sektor. U određenoj meri ova dobra poseduju jedno od dva svojstva čistih javnih dobara: ili isključivost ili rivalitet u potrošnji. Meritorna su ona dobra koja odgovorna država treba da obezbedi nezavisno od ispoljenih želja i preferencija svojih građana, kako ističe autor ovog koncepta (Musgrave, R. & Musgrave P., 1989: 57).

Za naš rad od većeg značaja je podela javnih dobara po teritorijalnom principu, i to na:

- globalna javna dobra,
- nacionalna i
- lokalna.

Naravno, od ove tri grupe našu pažnju ćemo usmeriti delimično na drugu i pre svega na treću. Gore pobrojane delatnosti (delatnosti od opšteg interesa) organizovane su u raznim zemljama na razne načine. U većini evropskih zemalja, posebno u bivšim socijalističkim, ali ne samo u njima, za te delatnosti osnovana su javna (državna) preduzeća, dok ih u SAD prevashodno obavljaju privatne kompanije, ali uz manje ili više snažan upliv regulacije od strane države, ili pak federacije. Već i iz toga je jasno da nedvosmislen odgovor na pitanje koje delatnosti treba organizovati u formi javnih preduzeća, a koje prepustiti privatnim nije moguće. Osim toga, ekonomska istorija je pokazala da i u okviru pojedinih zemalja ovaj problem nije rešen jednom, već je rezultat gotovo neprekidnih promena.

Pri tome, ove su promene često u većoj meri rezultat uticaja političkih faktora, a manje ekonomskih, za šta je jedan od klasičnih primera Velika Britanija, barem kad je reč o njenoj crnoj metalurgiji. Smenu na vlasti Laburističke i Konzervativne partije pratili su, naime, procesi nacionalizacije i privatizacije (Paunović, B., 1995: 40). Što se tiče ekonomskih faktora, ključne smo istakli na drugom mestu ove monografije. Takođe, navedeno je da je u poslednjim decenijama, pod uticajem jačanja neoliberalnih tendencija, i uz podršku međunarodnih finansijskih institucija, prevaga očigledno na strani privatnog obavljanja i ovih delatnosti, ili bar njihovog značajnog dela, što sa svoje strane povlači povećani značaj regulacije.

Već je konstatovano da se javna preduzeća formiraju radi obezbeđenja privrede i potrošača određenim osnovnim proizvodima i uslugama. Ovako opšta formulacija, međutim, daleko je od operativne, i dozvoljava da se kao javna preduzeća obrazuju privredni subjekti praktično u svim privrednim delatnostima. Postavlja se pitanje – zašto se u različitim državama, pa i u istoj državi u raznim vremenima, pojavljuju ne male razlike u faktičkom obuhvatu javnog sektora.

U prethodnom izlaganju već su pomenuti ekonomski i politički faktori, i svakako je njihova međusobna uslovljenost i prepletenost značajan okvir u kome se nalazi odgovor na gornje pitanje. Drugim rečima, obrazovanje javnih preduzeća zavisi od pristupa vladajućih političkih činilaca mogućnostima javnih i privatnih preduzeća, tj. konkretno od njihovog shvatanja mogućnosti jednog ili drugog oblika preduzeća da ostvari ciljeve planirane oblasti koju ovi činioци podrazumevaju kao javni interes (Jovanović, P., 1995: 49).

Upravo je postojanje i dejstvo i političkih faktora, uz ekonomske, naravno, ključna razlika između javnog i privatnog preduzeća: kod privatnog preduzeća relevantan je, naime, samo komercijalni faktor, odnosno interes. U zapadnoj ekonomskoj nauci iskristalisala su se dva pristupa javnim preduzećima (Bös, D., 1994):

- normativni, i
- pozitivistički.

Normativni pristup (ili normativna ekonomska teorija) smatra da osnovni cilj javnog preduzeća nije maksimizacija profita nego opšte blagostanje, drugim rečima javno preduzeće ima i određene socijalne funkcije, zbog čega cene njihovih proizvoda i usluga moraju biti određene i držane na nivou koji obezbeđuje ostvarivanje tih socijalnih funkcija. Pozitivistički pristup (pozitivistička ekonomska teorija) smatra da je cilj javnog preduzeća realizovanje posebnih upravljačkih i političkih ciljeva, te su funkcije javnog preduzeća uslovljene određenim ekonomskim potrebama.

Kako god, međutim, posmatrali javno preduzeće, ono se po prirodi stvari uključuje u tržišnu utakmicu, dakle u krajnjem mora respektovati tržišne kriterijume, tj. težiti postizanju efikasnosti poslovanja. Pri tome, treba imati u vidu i ograničenja, eksterno nametnuta javnom preduzeću (kao što su recimo cene, koje po pravilu određuje, ili pak odobrava država, odnosno lokalna zajednica). Pored toga, javna preduzeća posluju u određenom političkom okruženju, koje dodatno nameće određena ograničenja u poslovanju, kao što bi bila recimo nefleksibilnost u politici zapošljavanja, zbog čega javna preduzeća često imaju više zaposlenih od objektivnih potreba.

1.1. Forma preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa u Republici Srbiji

Delatnosti od opšteg interesa u Republici Srbiji pravno su regulisane Zakonom o javnim službama (Službeni glasnik RS, br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon), Zakonom o javnim preduzećima (Službeni glasnik RS, br. 15/2016 i 88/2019), i Zakonom o komunalnim delatnostima (Službeni glasnik RS, br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018).

Javnom službom, u smislu Zakona o javnim službama, smatraju se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnosti odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje

prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima (član 1, stav 1), pri čemu sredstva kojima posluju preduzeća, ustanove i drugi oblici organizovanja iz člana 1. mogu biti u svim oblicima svojine (član 2).

Član 3 Zakona razgraničava delatnosti koje mogu obavqati pojedini organizacioni oblici. Prema stavu 1, u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, fizičke kulture, učenickog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, društvene brige o deci, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, osnivaju se ustanove, stavom 3 predviđeno je da se u oblasti: PTT saobraćaja, energetike, puteva, komunalnih usluga i drugim oblastima određenim zakonom, osnivaju preduzeća, a stavom 4 da se za obavljanje delatnosti, odnosno poslova utvrđenih zakonom koji se odnose na javno informisanje na jezicima nacionalnih manjina, mogu osnivati ustanove ili preduzeća.

Prema Zakonu o javnim preduzećima, delatnosti od opšteg interesa jesu delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: rudarstva i energetike, saobraćaja, elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije i izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom i drugim oblastima (član 2, stav 1). Stavom 2 istog člana Zakona određeno je da su delatnosti od opšteg interesa i komunalne delatnosti, kao i druge delatnosti određene zakonom kao delatnosti od opšteg interesa.

Članom 3 Zakona o javnim preduzećima određeno je da delatnosti od opšteg interesa obavlja javno preduzeće, koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave (stav 1), dok je stavom 2 predviđeno da pored javnog preduzeća, delatnost od opšteg interesa može da obavlja i:

- 1) društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo čiji je jedini vlasnik javno preduzeće;
- 2) društvo kapitala čiji je jedini vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala;

- 3) drugo društvo kapitala i preduzetnik, kome je nadležni organ poverio obavljanje te delatnosti.

1.1.1. Javna preduzeća

Prema podacima Agencije za privredne registre (*Годишњи билтен финансијских извештаја 2023*), u Republici Srbiji u 2023. godini poslovalo je 521 javno preduzeće (za 9 manje nego u 2022), s ukupno 89.651 zaposlenih (u 2022. 110.157).¹ Osnovne knjigovodstvene podatke o njihovom poslovanju daje tabela 1.

Tabela 1. Osnovni knjigovodstveni podaci o poslovanju javnih preduzeća Republike Srbije u 2022. i 2023. godini (u 000 din.)

R. br.	Pokazatelj	2022.	2023.	Indeks
1.	Broj preduzeća	530	521	98,3
2.	Broj zaposlenih	110.157	89.651	81,4
3.	Aktiva	2.942.023.740	1.950.654.336	66,3
4.	Kapital	1.639.867.823	1.124.608.838	68,6
5.	Pasiva	2.942.023.740	1.950.654.336	66,3
6.	Poslovni prihodi	952.064.017	600.609.293	63,1
7.	Poslovni dobitak	20.798.092	32.429.408	155,9
8.	Poslovni gubitak	76.650.100	4.220.827	18,6
9.	Neto dobitak	16.015.193	22.057.747	137,7
10.	Neto gubitak	90.955.559	14.750.174	16,2

Izvor: *Годишњи билтен финансијских извештаја 2023*.

Tabela 2 pokazuje broj javnih preduzeća i zaposlenih prema veličini, sektorima i regionima, u tri poslednje godine. Tabela je, naravno, ilustrativna, samo tri godine ne dozvoljavaju bilo kakve vremenske analize. Ipak, može se konstatovati da se i broj preduzeća i broj zaposlenih značajno smanjuju. Ta činjenica sama po sebi ne može se ocenjivati ni kao pozitivna, ni kao negativna, ali pokazuje da je u toku proces (značajnog) smanjenja javnog sektora, što niukoliko nije bez važnosti, imajući u vidu više nego dugo prisutne konstatacije o predimenzioniranosti ovog sektora naše privrede.

¹ Reč je o privrednim subjektima koji su predali završne račune nadležnom državnom telu.

Tabela 2. Javna preduzeća u Republici Srbiji 2021–2023. prema veličini, sektorima i regionima

God.	Broj	Prema veličini					
		Ukupno	Velika	Srednja	Mala	Mikro	
2021.	Preduzeća	536	29	99	251	157	
2022.		530	29	101	251	149	
2023.		521	28	105	251	137	
2021.	Zaposleni	113.826	72.681	21.542	17.629	1.974	
2022.		110.157	69.207	21.483	17.704	1.763	
2023.		89.651	48.576	22.117	17.299	1.659	
		Prema sektorima					
		Snabdevanje vodom; upravljanje otpadnim vodama, kontr. Proces	Saobraćaj i skladištenje	Snabdevanje el. energijom, gasom, parom i klimatizacija	Građevinarstvo	Rudarstvo	Ostali sektori
2021.	Preduzeća	216	38	55	64	2	161
2022.		214	37	55	63	2	159
2023.		211	35	54	61	2	158
2021.	Zaposleni	30.807	24.720	30.937	6.012	5.596	15.754
2022.		30.795	24.588	27.371	6.121	5.554	15.728
2023.		30.894	24.016	7.307	6.100	5.517	15.817
		Prema regionima					
		Beogradsk i region	Region Vojvodine	Region Šumadije i Zapadne Srbije	Region Južne i Istočne Srbije	Region Kosovo i Metohija	
2021.	Preduzeća	70	176	142	139	9	
2022.		71	172	141	137	9	
2023.		70	170	138	134	9	
2021.	Zaposleni	67.227	16.870	15.318	10.715	3.696	
2022.		63.697	16.882	15.420	10.510	3.648	
2023.		43.220	16.870	15.489	10.476	3.596	

Izvor: *Годишњи билтен финансијских извештаја 2023. Презентација.*

Pored broja preduzeća i broja zaposlenih potrebno je za iole detaljnije i objektivnije ocene uzimati u obzir i mnoge druge pokazatelje, uključujući naravno i indikatore stepena zadovoljenja potreba potrošača. Upravo po tim mnogim pokazateljima javni sektor, odnosno konkretno javna preduzeća predmet su analiza i kritičkog razmatranja ne samo u našoj zemlji, i to već dugi niz godina. Ocene stanja u javnim preduzećima kreću se pri tome u okvirima opšte konstatacije – nezadovoljavajuće.

Pri tome, imaju se u vidu uglavnom sledeći momenti:

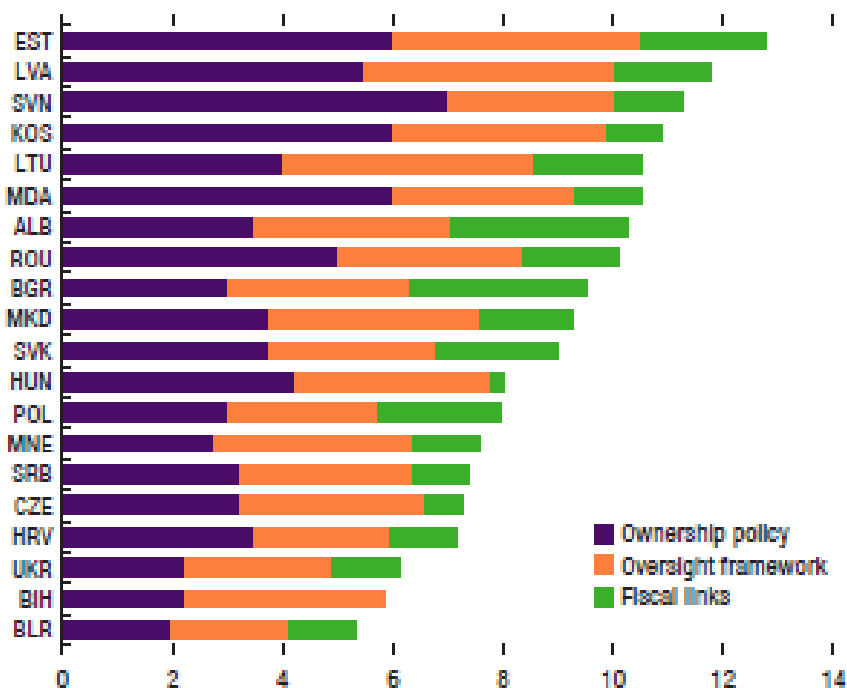
- kvalitet usluga koje daju javna preduzeća,
- uticaji političkog faktora,
- nezadovoljavajući odnos prema upravljanju imovinom u javnom vlasništvu,
- nekvalifikovano i neaktivirano upravljanje javnim preduzećima od strane osnivača,
- nedovoljna veličina kapitala,
- (veoma) niska likvidnost,
- nezadovoljavajući prinos na angažovani kapital i dr. (Milojević, M. M., 2018: 7).

Imajući u vidu ovakve ocene, koje nikako nisu nešto što je novijeg datuma, javni sektor u Srbiji, i javna preduzeća posebno, dugi niz godina predmet su konstantnih zahteva, uključujući i međunarodne faktore, za restrukturiranjem. Ovi zahtevi posebno su bili izraženi nakon političkih promena u oktobru 2000. Tako je u decembru 2001. godine pri Ministarstvu finansija osnovana Komisija za restrukturiranje javnih preduzeća, koja je javnim preduzećima polovinom naredne godine naložila izradu novih verzija „kredibilnih planova razvoja za naredne tri godine” (Saković, L., 2002). Pri tome, iz Komisije je objašnjeno: „Restrukturiranje u javnim preduzećima nije isto što i u firmama sa društvenim kapitalom... Ovde je pre svega u pitanju reorganizacija menadžmenta, ali i samog načina poslovanja, da bi napravili profitabilna i tržišno orijentisana preduzeća.” (Isto.)

I pored mnogih preduzetih aktivnosti u tom smeru u narednim godinama, međutim, ovaj proces ni do danas nije okončan, čak mu se u trenutnim okolnostima i ne nazire kraj. S obzirom na smanjenje broja preduzeća, pri

tome ne samo u poslednjoj posmatranoj godini (tabele 1 i 2), može se, barem kao početna hipoteza, izvući preliminarni zaključak da problem javnog sektora (tj. javnih preduzeća) u Srbiji nije u njegovoj predimenzioniranosti, već se nalazi u nekoj drugoj ravni.

Ovakvu ocenu eksplicitno je istakao gore citirani autor (Milojević, M. M., 2018: 8)², a može se možda malo drugačije iskazano naći i kod drugih autora. Mnogi među njima, pri tome, ističu problem vlasništva, stavljajući u prvi plan (navodnu ili stvarnu) efikasnost privatne nasuprot neefikasnosti državne (javne) svojine. Mi se ovde nećemo zadržavati na ovom doktrinarnom pitanju, ono će uostalom u potrebnoj meri biti raspravljano u drugim delovima našeg rada. Umesto toga, obratimo pažnju na neke druge aspekte razmatranog problema.



Slika 3. Kompozitni indeks upravljanja državnim preduzećima u 2018. u tranzicionim zemljama Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope
Izvor: (IMF, 2019: 61)

² „Nije tačno da Srbija ima, u odnosu na globalne prilike, disproporcionalno veliku masu preduzeća koje država kontroliše.”

Prema istraživanju MMF-a (IMF, 2019), kao posebno važan ističe se problem upravljanja preduzećima u državnom vlasništvu. Kompozitni indeks upravljanja državnim preduzećima (SOE Governance Index) sastoji se od 18 komponenti koje upoređuju okvire upravljanja u državnim preduzećima sa smernicama OECD u oblastima politike vlasništva (ponder 52%), finansijskog nadzora (ponder 29%) i fiskalnih veza između državnih preduzeća i vlada (ponder 19%). Kao što se vidi (sl. 3), Srbija se nalazi u donjoj polovini analiziranih 20 zemalja (maksimalna, ujedno i najbolja vrednost indeksa je 16,5).

Ovaj momenat takođe nije nov, i njega apostrofiraju mnogi autori. Tako, u jednom skorijem i za naša razmatranja relevantnom radu (Radosavljević, G., 2023) ističe se da vlasništvo nije odnosno da će uz ispunjenje određenih uspeha i javno preduzeće biti efikasno, a kao glavni problem navodi se upravo problem upravljanja javnim preduzećem. U Srbiji, međutim, pored nedostatka navedenih pretpostavki postoji još jedna dimenzija, i ona se odnosi na nedostatak „adekvatnih i efikasnih institucija na nivou države i istovremeno visokog stepena korupcije i kriminala”. Reč je o nepostojanju odgovornosti vlasti za uspehe/neuspehe sprovođenja javnih politika, uključiv i politika koje se tiču javnih preduzeća, a u isto vreme vlast je i veoma zainteresovana da upravlja javnim preduzećima, i to je konstantna slika već dugi niz godina.

Ovo razmatranje i ocena stanja svakako su relevantni za naš rad. Ipak, potrebno je ukazati na još neke momente. U Izveštaju Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD, 2023) dati su indikatori reformi za tranzicione zemlje u 2016. (od kada se primenjuje modifikovana metodologija) i 2021. i 2022. godini. Indikatori obuhvataju 6 dimenzija:

- konkurentnost,
- kvalitet upravljanja,
- zelenu ekonomiju,
- uključenost,
- otpornost i
- integrisanost.

Položaj Srbije u odnosu na odabrane tranzicione zemlje (članice EU, kandidati za članstvo, i novi kandidati za članstvo u EU) prikazan je u tabeli 3.

Maksimalne vrednosti indeksa su 10, a razlika pokazuje zaostajanje svake zemlje, pri tome po svakoj dimenziji, u odnosu na razvijene zemlje. Ono što nam je u ovom momentu značajno odnosi se na dimenziju kvalitet upravljanja. Kao što se vidi, ta dimenzija u Srbiji ne zaostaje ne samo za drugim dimenzijama (prema većini je čak i bolja), nego ni za ostalim zemljama, barem ne izrazito, izuzimajući članice EU. Ovi rezultati upozoravaju da je problem s upravljanjem javnim preduzećima ipak znatno složeniji, i da mu se mora posvetiti mnogo veća pažnja.

U Republici Srbiji među javnim preduzećima 22 pripadaju javnim republičkim i pokrajinskim infrastrukturnim preduzećima. To su: JP EPS, Telekom Srbija a.d., JP Srbijagas, JP Pošta Srbije, JP Elektromreža Srbije, JP Transnafta, JP Skijališta Srbije, JP Srbijašume, JVP Srbijavode, JP Putevi Srbije, JP PEU Resavica, Infrastruktura železnice Srbije a.d., Srbija Kargo a.d., Srbija voz a.d., Železnice Srbije a.d., JP Emisiona tehnika i veze, Koridori Srbije d.o.o., JP Vojvodinašume, JVP Vode Vojvodine, EPS JP Površinski kopovo Kosovo, EPS JP TE Kosovo, EPS JP Elektrokosmet. Prema analizi (Jakopin, E. i N. Čokorilo, 2021) u 2019. godini ova preduzeća zapošljavala su 85.378 radnika, što je činilo 7,3% ukupne zaposlenosti u privredi.

Njihov ukupan prihod (5.509,3 miliona dinara, odnosno 5,5 milijardi evra) predstavljao je 5,4% prihoda privrede, dok su neto dobitak i neto gubitak (105,1 i 260,8) činili 1,8 i 10,5% u dobitku, odnosno gubitku privrede. S gubitkom su poslovala sva energetska (zajedno s JP na Kosovu i Metohiji) i železnička preduzeća i JP PEU Resavica. Kapital ovih javnih preduzeća činio je nešto više od četvrtine kapitala privrede. Ukupno zaduženje ovog segmenta privrede izuzetno je visoko: ukupne obaveze od 11,3 milijarde evra predstavljaju gotovo dve trećine vrednosti njegovog kapitala.

Tabela 3. Reformski napredak - vrednost EBRD indikatora 2016 –2022.

	Konkurentnost			Kvalitet upravljanja			Zelena ekonomija			Uključenost			Otpornost			Integrisanost		
	2016	2021	2022	2016	2021	2022	2016	2021	2022	2016	2021	2022	2016	2021	2022	2016	2021	2022
Članice EU (1-6) prosek																		
1 Bugarska	5,29	5,55	5,57	5,83	6,17	6,12	5,59	6,22	6,46	5,45	5,59	5,61	5,70	5,94	5,94	6,65	6,74	6,71
2 Hrvatska	5,82	5,69	5,71	6,22	6,08	6,08	5,92	6,52	6,76	6,42	6,82	6,76	6,08	6,54	6,54	6,10	6,39	6,55
3 Mađarska	6,17	6,38	6,39	5,77	6,04	5,97	6,08	6,41	6,65	5,83	5,88	5,95	6,53	6,88	6,97	7,48	7,73	7,79
4 Rumunija	6,14	6,27	6,33	5,97	6,20	6,18	5,87	6,20	6,44	5,85	5,95	5,92	6,24	6,59	6,59	6,01	6,35	6,34
5 Slovačka	6,27	6,33	6,34	6,22	6,35	6,35	6,76	7,05	7,29	6,42	6,54	6,65	7,22	7,50	7,51	7,35	7,28	7,22
6 Slovenija	6,42	6,29	6,32	7,18	7,31	7,24	6,92	7,05	7,29	6,77	6,97	7,06	7,11	7,44	7,46	6,94	7,23	7,25
Kandidati EU (7-12)																		
7 Albanija	4,82	5,16	5,16	5,26	4,71	4,62	4,76	4,76	4,76	4,63	5,07	5,08	4,25	4,45	4,46	5,12	5,45	5,47
8 Crna Gora	5,16	5,54	5,46	5,92	6,31	6,32	5,10	5,53	5,77	4,97	5,35	5,37	5,06	5,43	5,38	5,47	6,12	6,06
9 Severna Makedonija	5,33	5,22	5,19	5,78	5,43	5,47	4,79	5,15	5,56	4,81	4,90	4,92	4,76	5,13	5,15	5,31	5,84	5,83
10 Turska	5,75	5,80	5,79	5,97	5,98	5,92	4,98	5,25	5,29	4,89	5,24	5,20	6,62	6,63	6,69	5,85	5,76	5,78
11 Srbija	5,44	5,47	5,49	5,72	5,94	5,90	5,14	5,38	5,51	5,09	5,36	5,39	4,91	5,03	5,03	5,69	6,13	6,24
12 BiH	4,97	4,82	4,83	4,66	4,16	4,10	4,76	4,98	5,20	4,83	4,86	4,96	4,86	4,94	4,94	4,66	5,01	5,03
Novi kandidati (13-15)																		
13 Gruzija	4,38	4,71	4,71	6,47	6,39	6,29	4,98	5,33	5,33	4,73	4,92	4,97	4,42	5,04	5,13	6,10	6,46	6,34
14 Moldavija	4,56	4,70	4,71	4,52	4,90	4,96	4,26	4,52	4,61	4,54	4,59	4,52	4,28	4,60	4,66	4,78	4,83	4,87
15 Ukrajina	5,04	4,97	5,00	4,10	4,44	4,36	5,05	5,44	5,50	5,23	5,34	5,44	4,10	4,89	4,81	5,13	5,49	5,46

Izvor: (EBRD, 2023)

Autori ove analize konstatuju, između ostalog, da „nakon dve decenije tranzicije i brojnih sprovedenih reformskih zadataka javni sektor u Srbiji je i dalje predimenzioniran” (isto, 40). Videli smo, međutim, da postoje i drugačija mišljenja, tako da kod iznošenja i eventualnog prihvatanja ovakvih ocena treba biti oprezan – u odnosu na šta (ili koga) je javni sektor predimenzioniran? Utoliko pre, što se prezentovana analiza odnosi na deo javnog sektora, a ne na njegovu celinu.

S druge strane, ova bogata analiza daje dosta osnova za ocenu efikasnosti javnog sektora, tj. njegovog dela koji se ovde analizira, a koja već i na osnovu ovih par podataka o gubicima i zaduženosti očito ne izgleda zadovoljavajuće. Tome u prilog govore i drugi nalazi u ovoj studiji, poput pokazivanja da su ova 22 preduzeća u posmatranom petogodišnjem periodu prešla put od dobitaša do gubitaša (isto, 44. i dalje).

Naravno, ne doprinose sva preduzeća tom rezultatu, među njima je veći broj poslovaao pozitivno, a najveći deo neto gubitka generisali su JP Putevi Srbije (143.316 hiljada evra) i JP EPS (49.212 hiljada evra). S druge strane, kvalitativni pokazatelji poslovanja ovog segmenta privrede ne pokazuju tako jednoznačnu sliku. Dok je njihova produktivnost veća od proseka privrede, ekonomičnost i posebno rentabilnost su mnogo lošiji. Isto tako, njihova likvidnost je vrlo problematična i znatno niža od privrede, ali su ona solventnija, bez obzira na izraženi trend opadanja.

Svi navedeni rezultati ostvareni su uz značajne subvencije: više od 50% subvencija i državnih dodeljivanja u privredi (772 miliona evra) bilo je u 2019. godini usmereno ka ovih 22 preduzeća. Pri tome, najviše subvencija dodeljeno je železničkim javnim preduzećima.

1.1.2. Komunalna preduzeća

Drugi segment javnog sektora predstavljaju lokalna javna preduzeća. U Srbiji njihov broj je nešto iznad 500, od toga se preko jedne polovine odnosi na javna komunalna preduzeća, koja obavljaju jednu ili više komunalnih delatnosti (u oblasti snabdevanja električne energije, vodosnabdevanja, sakupljanja, tretmana i odlaganja otpada, sektora građevinarstva i oblasti suvozemnog saobraćaja i skladištenja, kao i u oblasti turizma, kulture, sporta i dr.). U kvantitativnom smislu komunalne delatnosti, odnosno ovaj deo javnog sektora, ne čine veliki deo privrede: prema analizi u (Јакопин. Е. и Н. Чокорило, 2023) u 2021. godini u lokalnim javnim preduzećima bilo je zaposleno nešto manje od 58 hiljada,

ili 4,5% od ukupnog broja zaposlenih u privredi, dok je njihov udeo u bruto dodatoj vrednosti 1,5%. Ipak, bez obzira na to, značaj komunalnih delatnosti mnogo je veći, i iskazuje se preko brojnih drugih pokazatelja i karakteristika, videti (Буквић, Р., 2005).

Kao delatnosti od opšteg interesa, one su regulisane posebnim zakonskim, odnosno pratećim propisima na nivou Republike i lokalnih zajednica. Upravo „lokalni” karakter njihova je prva, u izvesnom smislu može se reći i najvažnija odlika – one se obavljaju, po pravilu, na manjoj, ograničenoj teritoriji, najčešće na teritoriji samo jedne, ili pak, shodno članu 10 Zakona o komunalnim delatnostima, na teritoriji nekoliko lokalnih zajednica (opština). Odatle sledi i prevashodni lokalni interes za njihovo obavljanje, podrazumeva se pri tome – kvalitetno, neprekidno i uspešno. Taj lokalni interes iskazan je, u prvom redu, u lokalnoj (opštinskoj) nadležnosti i odgovornosti za njihovo obavljanje, a manifestuje se, najpre, kroz lokalnu (opštinsku) regulativu kojom se, u osnovi, ali i u skladu s propisima šire zajednice (republike), uređuju uslovi i način obavljanja ovih delatnosti.

Komunalne delatnosti spadaju, u principu, u delatnosti koje se „moraju” obavljati (često se kaže: „to su delatnosti koje niko ne primećuje kada funkcionišu, ali ih svi primete kada ne funkcionišu”), drugim rečima za koje je potrebno i nužno obezbediti nesmetano funkcionisanje, jer najneposrednije „zadiru” u svakodnevni, egzistencijalni ambijent života i funkcionisanja stanovnika određene zajednice.

Komunalna, odnosno šire posmatrano stambeno-komunalna privreda, pripada istovremeno i oblasti ekonomskog i oblasti socijalnog razvoja. Prvoj ona pripada svojom proizvodnom funkcijom i širim proizvodnim i ekonomskim efektima, takođe i posrednim uticajem koji ostvaruje na faktore ekonomskog razvoja. Oblasti socijalnog razvoja ona pripada jer obezbeđuje vrlo širok spektar potrošnje, važan za razvoj životnih uslova i unapređenje životne sredine. Ulogom u ovoj oblasti stambena i komunalna privreda ostvaruju značajan povratni uticaj na celokupan privredni, i društveni, razvoj. Ored toga, treba istaći da stambeni i komunalni fond predstavljaju značajan deo ukupnog društvenog bogatstva zemlje, što važi i za naše uslove, i to bez obzira na (dugogodišnje) periode dezinvestiranja, posebno kada je reč o komunalnoj infrastrukturi.

Iz navedenog se vidi da komunalnu privredu čine specifične delatnosti, koje se umnogome razlikuju od ostalih privrednih delatnosti. Specifičnosti ovih delatnosti izuzetno su važne u razmatranju i njihovog funkcionisanja, ali i posebno pri koncipiranju i sprovođenju programa njihove transformacije, odnosno privatizacije. Pregled osnovnih karakteristika ovih delatnosti daćemo shodno izlaganju u (Begović, B., 2000). To su sledeće specifičnosti, koje se odnose kako na posebne karakteristike (pojedinih) komunalnih proizvoda i usluga, tako i na specifičnosti proizvodnog procesa u komunalnim delatnostima:

- 1) Komunalne usluge su egzistencijalne usluge, tj. bez njihove proizvodnje i potrošnje bila bi ugrožena egzistencija, odnosno normalan život i rad stanovništva na određenom području. Ova karakteristika odnosi se kategorički samo na neke komunalne usluge, poput vodosnabdevanja, daljinskog grejanja, odnošenja smeća, itd. Neke druge komunalne usluge, kao što su javno parkiranje ili održavanje javnih zelenih površina, recimo, ne spadaju u egzistencijalne. Iako nedostatak ponude, odnosno potrošnje, ovih komunalnih usluga umanjuje korisnost koju uživaju stanovnici posmatranog područja (lokalne zajednice), to nikako ne dovodi i do ugrožavanja njihove egzistencije.
- 2) Komunalne usluge su **esencijalne** usluge, tj. potrošnja komunalnih usluga ne može se zameniti potrošnjom nekog drugog dobra, odnosno usluge. I ovo se striktno odnosi samo na neke komunalne usluge, poput vodosnabdevanja ili odnošenja smeća. Nasuprot tome, daljinsko grejanje, na primer, ima (ili može da ima) supstitute – stan ili poslovni prostor može se grejati na čitav niz različitih, i međusobno konkurentnih načina (centralno grejanje, individualno grejanje na razne vrste goriva, i sl.).
- 3) Navedene karakteristike uslovljavaju da je potrebno obezbediti **neprekidnost u snabdevanju** ovim uslugama, kako bi se život svih stanovnika određenog područja (lokalne zajednice) normalno odvijao. Komunalne usluge treba da budu raspoložive u svakom trenutku, na svakom mestu gde za njima postoji potreba i to u obimu koji je dovoljan da se zadovolji celokupna tražnja. Zbog toga je, za razliku od mnogih drugih delatnosti, visoka pouzdanost u snabdevanju poželjna karakteristika bilo kog svojinskog, odnosno organizacionog rešenja primenjenog u obavljanju komunalnih delatnosti.

- 4) Neke komunalne delatnosti su prirodni monopoli. Prirodni monopol je situacija u kojoj je, sa stanovišta društva, opravdano da određenu teritoriju svojim proizvodima (dobrima ili uslugama) snabdeva jedan proizvođač, namesto dva ili više njih, pošto je kod prirodnog monopola tehnologija proizvodnje dobra, odnosno pružanja usluge, takva da jedan proizvođač može da ima niže prosečne troškove (po jedinici proizvoda), nego što bi ih imala dva ili više proizvođača.

Drugim rečima, postojanje dva ili više preduzeća u delatnostima koje predstavljaju prirodne monopole moglo bi da ima kao posledicu da ni jedno od njih ne dostiže obim proizvodnje (usluga) s prihvatljivom veličinom jediničnih troškova, dok samo jedno preduzeće takve troškove može da postigne.

Kod komunalnih delatnosti, prirodni monopoli su registrovani u vodosnabdevanju i kanalizaciji, distribuciji toplotne energije pri daljinskom grejanju, kao i u tramvajskom i trolejbuskom saobraćaju, odnosno u tzv. mrežnim komunalnim delatnostima. Načelno, nema ekonomskog opravdanja za postojanje dveju ili više paralelnih vodovodnih mreža, tj. dvaju ili većeg broja vodovodnih priključaka na jedan stan. Isto i kod daljinskog grejanja: dva priključka jednog stana na toplovod nisu ekonomski opravdana, budući da donose više troškove obavljanja delatnosti po jedinici usluge.

Monopol, naravno, bio prirodan ili ne, donosi značajne potencijalne opasnosti za društvo. One obuhvataju mogućnosti smanjenja obima proizvodnje, tj. usluga, obaranja kvaliteta proizvoda, podizanja cena i preraspodele dohotka prisvajanjem monopolskog profita. Drugim rečima, može doći do alokativne i proizvodne neefikasnosti, tj. nepoželjne redistribucije dohotka. Postojanje konkurencije, naravno, onemogućava monopolsko ponašanje i odstranjuje navedene negativne efekte, ali kod prirodnog monopola konkurencija nije društveno poželjna, a veoma često ni održiva. U mnogim komunalnim delatnostima javljaju se neki elementi prirodnog monopola, sli pravi, čvrsti prirodni monopoli postoje samo u slučaju vodosnabdevanja (vodovoda i kanalizacije), daljinskog grejanja, i tramvajskog i trolejbuskog saobraćaja, dakle kod tzv. mrežnih komunalnih delatnosti.

- 5) Postojanje prirodnog monopola često uslovljava da direktno uspostavljanje održive konkurencije nije ne samo poželjno već ni

moguće. Naime, postojanje većeg broja konkurenata i njihova konkurencija, neminovno, dugoročno, dovode do finansijske propasti (stečaja) svih konkurenata osim jednog. Zbog toga se u ovom slučaju koriste **specifični metodi uvođenja konkurencije**, a ponekad se i administrativno zabranjuje ulazak novih konkurenata u proizvodnju (pružanje usluga).

- 6) Proizvodi/usluge pojedinih komunalnih delatnosti imaju karakter javnog dobra. To znači da su troškovi pružanja usluge dodatnom potrošaču jednaki ili bliski nuli i da su troškovi isključivanja bilo kog potrošača iz potrošnje beskonačno veliki, tako da praktično takvo isključenje nije moguće. Shodno tome, komunalnu uslugu koja ima karakter javnog dobra nije moguće direktno naplatiti od krajnjeg korisnika. Potrošnja ove vrste usluga često se naziva kolektivnom komunalnom potrošnjom.

U takvu potrošnju spada:

- čišćenje ulica i drugih javnih površina,
- održavanje ulica i lokalnih puteva,
- održavanje javnog zelenila,
- održavanje mostova i rečnih korita itd.

Nasuprot tome, individualna komunalna potrošnja obuhvata tzv. privatna dobra, tj. komunalne usluge kod kojih je moguće iz potrošnje isključiti krajnjeg korisnika, i to ne stvara velike troškove, zbog čega se te komunalne usluge direktno naplaćuju od kranjeg korisnika. U takve usluge spadaju: vodosnabdevanje, daljinsko grejanje, javna parkirališta, pijace, pogrebne usluge itd.

Specifične karakteristike javnog dobra onemogućavaju njegovu privatnu, odnosno tržišnu ponudu – privatni preduzetnik neće na tržištu ponuditi dobro ili uslugu koju ne može da naplati od kupca. Stoga je potrebno da država, odnosno lokalna zajednica, interveniše i da različitim mehanizmima, najčešće u domenu lokalnih javnih finansija, obezbedi odgovarajuću ponudu komunalnih usluga koje spadaju u lokalna javna dobra.

- 7) Prilikom potrošnje komunalnih usluga javljaju se značajni eksterni efekti. Potrošnja komunalnih usluga ne tiče se samo neposrednog korisnika, već svih, ili bar većine, stanovnika posmatranog grada, tj. područja. Drugim rečima, potrošnja jedne jedinice komunalne usluge

često nema efekte samo na neposrednog korisnika, već i na sve one koji ne donose odluku o potrošnji te jedinice posmatrane komunalne usluge. Recimo, neodgovarajuća usluga vodosnabdevanja, odnosno nedovoljna potrošnja vode izaziva negativne eksterne efekte (neodgovarajući nivo higijene, opasnost od pojave zaraza itd.) koji pogađaju sve stanovnike tog područja. Isto se događa ako je, na primer, nedovoljna potrošnja usluge odnošenja smeća.

Praktično, sve komunalne usluge stvaraju određene eksterne efekte, mada se oni po svom tipu i intenzitetu razlikuju od jedne delatnosti do druge. Zbog pozitivnih eksternih efekata koji nastaju u potrošnji komunalnih usluga, ponekad je, različitim merama, naročito depresiranjem njihove cene, potrebno podsticati njihovu potrošnju.

Eliminacija negativnih i maksimizacija pozitivnih eksternih efekata (odnosno maksimizacija neto pozitivnih eksternih efekata) u domenu potrošnje komunalnih usluga za ekonomsku analizu, između ostalog, predstavlja ono što se u drugim disciplinama često naziva zaštita javnog interesa. Ovi zahtevi za maksimizacijom neto pozitivnih eksternih efekata od potrošnje komunalnih usluga istovremeno predstavljaju i zahteve za veoma razrađenom zakonskom (i podzakonskom) regulativom, što se posebno odnosi na regulativu na lokalnom nivou, kao i dobro organizaciono i svojinsko ustrojstvo komunalnih preduzeća.

- 8) Često postoje znatne dnevne i sezonske neravnomernosti u tražnji za komunalnim uslugama, tj. u njihovoj potrošnji. Recimo, potrošnja vode značajno varira tokom dana; najviša je u jutarnjim časovima a najmanja u posleponoćnim, tražnja za javnim parking mestima je tokom radnih dana mnogo veća nego subotom i nedeljom, ili praznikom. Tražnja takođe varira i sezonski: letnja potrošnja vode je veća od zimske, a tokom dobre polovine godine ne postoji tražnja za uslugama daljinskog grejanja. Sezonske varijacije u tražnji za komunalnim uslugama još su izraženije i značajnije u turističkim mestima. Pošto se komunalne usluge ne mogu skladištiti, postrojenja tehničkih komunalnih sistema dimenzionišu se prema vršnoj tražnji, što znači da dobar deo vremena ovi sistemi rade u režimu umanjenjog korišćenja kapaciteta, a to veoma često povećava prosečne troškove pružanja date komunalne usluge.

- 9) Često se pri naplati komunalnih usluga javlja cenovna diskriminacija potrošača. To znači da različiti potrošači za potrošnju iste jedinice komunalne usluge plaćaju različite cene, tj. da jedan isti potrošač u različitim uslovima plaća različitu cenu za istu jedinicu potrošnje. Na primer, kubni metar isporučene vode obično je skuplji za preduzeća (pravna lica) nego za domaćinstva, u izvesnim uslovima može postojati i različita cena jedne iste jedinice proizvoda, odnosno usluge, u zavisnosti od količine potrošenog dobra (tzv. blok-tarifa), itd. Razlozi cenovne diskriminacije su različiti, jedan od najčešćih u našim uslovima bila je zaštita standarda stanovništva, a u zavisnosti od tipa i stepena cenovne diskriminacije razlikuju se i efekti koji se postižu u potrošnji, tj. u proizvodnji (pružanju) komunalnih usluga.
- 10) Specifičnosti komunalnih usluga, posebno u domenu kolektivne komunalne potrošnje, dovode i do specifičnosti u načinu naplate. Dok je usluge individualne komunalne potrošnje moguće naplatiti direktno od korisnika, i to proporcionalno njihovoj potrošnji, naplata usluga kolektivne komunalne potrošnje vrši se indirektno, u okviru sistema lokalnih javnih finansija, najčešće korišćenjem lokalnih poreza ili nekih drugih (para)fiskalnih mehanizama (naknada za korišćenje gradskog zemljišta itd.).
- 11) Pošto komunalne usluge spadaju u egzistencijalne i esencijalne, pri njihovoj ponudi, tj. pri formiranju njihove cene, mora se voditi računa o njihovoj **dostupnosti**, tj. da li sva domaćinstva, pa i ona s najnižim prihodima, mogu sebi priuštiti makar minimalni nivo potrošnje komunalnih usluga. Time se, za razliku od drugih dobara i usluga, u razmatranje uzima **društvena pravda**, koja često dovodi do značajnih poremećaja u alokaciji resursa u komunalnim delatnostima. Komponenta društvene pravde, bez obzira na teškoće koje stvara, ne sme se jednostavno izostaviti iz razmatranja privatizacije komunalnih delatnosti, pošto bi to dovelo do pogrešnih zaključaka i nemogućnosti primene rešenja do kojih se došlo na osnovu takve analize.
- 12) Navedene specifičnosti komunalnih delatnosti uslovljavaju relativno **visok stepen državne intervencije**, što naravno znači uključivanje političkog faktora, naročito u proces donošenja odluka. Ta intervencija najčešće ima oblik ekonomske regulacije, intervencije putem primene ekoloških standarda, kao i različitih vidova javnih finansija (oporezivanja i subvencija). Promene svojinskih i

organizacionih rešenja u domenu komunalnih delatnosti neminovno dovode i do potrebe za promenom oblika i metoda državne intervencije u ovoj oblasti (Rajnović, Lj., (2024).

Svodni pregled najznačajnijih specifičnih karakteristika svake komunalne delatnosti pojedinačno daje tabela 4. Ona predstavlja i pregled razlika u tim specifičnostima između samih komunalnih delatnosti, odnosno usluga.

Tabela 4. Ekonomske karakteristike komunalnih delatnosti

Delatnost	Prirodni monopol	Javno dobro	Eksterni efekti	Društvena pravda
Vodovod	da	ne	značajni	da
Kanalizacija	da	elementi	značajni	da
Daljinsko grejanje	da	ne	značajni	da
Održavanje čistoće	elementi	da	značajni	ne
Odošenje smeća	elementi	ne	značajni	ne
Odlaganje smeća	elementi	ne	značajni	ne
Održavanje ulica	elementi	da	umereni	ne
Održavanje zelenila	elementi	da	umereni	ne
Održavanje groblja	elementi	elementi	umereni	ne
Pogrebne usluge	ne	ne	ne	ne
Javna parkirališta	ne	ne	umereni	ne
Pijačne uluge	ne	ne	ne	ne
Mostovi i rečna korita	ne	da	umereni	ne
Dimničarske usluge	ne	ne	ne	ne
Javna kupatila i WC	ne	ne	ne	ne
Kafilerija i šinteraj	ne	da	umereni	ne

Izvor: (Быкућ, P., 2005: 467)

Izložene specifične karakteristike komunalnih delatnosti, kao i njihova preliminarne analiza, pokazuju da u nekim slučajevima nema razlika u odnosu na ostale privredne delatnosti koje se slobodno obavljaju na tržištu uz minimalnu državnu intervenciju. Takve su:

- pogrebne usluge,
- pijačne usluge,
- dimničarske usluge,
- kao i usluge javnih kupatila i WS-a.

Stoga je opravdano pitanje da li se zaista radi o komunalnim uslugama, odnosno da li te delatnosti treba tretirati kao komunalne. Zavisno od odgovora na to pitanje, program privatizacije komunalnih delatnosti mora se odrediti prema privatizaciji navedenih delatnosti.

1.1.3. Privredna društva organizovana u formi društva kapitala

Već je navedeno, u prvom odeljku ovog poglavlja, da je članom 3 Zakona o javnim preduzećima određeno da delatnosti od opšteg interesa (može da) obavlja pored javnog preduzeća, koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave (stav 1), i:

- 1) društvo s ograničenom odgovornošću i akcionarsko društvo čiji je jedini vlasnik javno preduzeće;
- 2) društvo kapitala čiji je jedini vlasnik Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, kao i zavisno društvo čiji je jedini vlasnik to društvo kapitala; kao i
- 3) drugo društvo kapitala i preduzetnik, kome je nadležni organ poverio obavljanje te delatnosti.

Poveravanje obavljanja komunalne delatnosti regulisano je članom 9 Zakona. Prema stavu 1 ovog člana, pod poveravanjem obavljanja komunalne delatnosti podrazumeva se vremenski oročeno ugovorno uređivanje odnosa u vezi sa obavljanjem komunalne delatnosti ili pojedinih poslova iz okvira komunalne delatnosti između jedne ili više jedinica lokalne samouprave i vršioca komunalne delatnosti, koje za cilj ima pružanje komunalnih usluga na teritoriji jedne ili više jedinica lokalne samouprave ili na delu teritorije jedinice lokalne samouprave. Izuzetno od navedenog stava 1, poslovi pogrebne delatnosti ne

poveravaju se, već ih mogu obavljati svi privredni subjekti koji ispunjavaju propisane uslove (stav 2).

Pored navedenog, za koncipiranje okvira transformacije, odnosno daljih reformi javnih komunalnih preduzeća od ne manjeg značaja je i njihova aktuelna situacija. Prema gore citiranoj analizi (Јакопин. Е. и Н. Чокорило, 2023: 87) izdvaja se pet grupa lokalnih javnih preduzeća:

- 1) snabdevanje električnom energijom,
- 2) vodosnabdevanje,
- 3) sakupljanje, tretman i odlaganje otpada,
- 4) građevinarstvo, i
- 5) kopneni saobraćaj i skladištenje.

Svaku od ovih grupa karakterišu specifični problemi, a njihovu zastupljenost u strukturi lokalnih javnih preduzeća u Srbiji, zasnovano na broju preduzeća i broju zaposlenih, shodni finansijskim izveštajima, daje tabela 5. Detaljniji rezultati analize, koji uključuju glavne finansijske pozicije iz finansijskih izveštaja i kvalitativne pokazatelje poslovanja date su u navedenoj studiji.

Tabela 5. Struktura sektora lokalnih javnih preduzeća (LJP) prema broju preduzeća i broju zaposlenih u pet izdvojenih oblasti

God.	2015.		2016.		2017.		2018.		2019.		2020.		2021.	
	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Broj zaposlenih
LJP	450	58.052	521	58.741	532	57.902	518	58.736	512	57.755	506	57.484	506	57.739
1)	54	5.552	53	5.271	53	5.200	52	5.264	51	5.250	50	5.208	50	5.190
2)	147	18.725	153	18.762	154	18.671	151	18.607	152	18.401	151	17.876	147	16.693
3)	63	11.549	61	11.436	62	11.247	62	11.891	61	11.830	56	11.810	64	12.973
4)	23	3.185	61	4.191	69	3.964	65	3.930	63	3.668	61	3.624	59	4.470
5)	33	10.148	39	9.949	40	9.913	40	10.257	39	9.756	40	10.025	36	9.831
6)	34	3.456	40	3.126	42	2.949	42	2.967	44	3.328	45	3.320	43	3.421
7)	96	5.437	114	6.006	112	5.958	106	5.820	102	5.522	103	5.621	107	5.161

* Gore definisane oblasti, 1) Snabdevanje električnom energijom, 2) Vodosnabdevanje, 3) Sakupljanje otpada, 4) Građevinarstvo, 5) Saobraćaj, 6) Usluge održavanje objekata, 7) Ostalo.

Izvor: (Јакопин. Е. и Н. Чокорило, 2023: 89)

Dalje se navode glavni nalazi iz ove analize (Isto, 87–88), grupisani u izdvojenih pet oblasti.

(1) Oblast Snabdevanje električnom energijom:

- pozitivno poslovanje, zahvaljujući primarno svetskoj konjunkturi i niskim cenama uvoznih energenata (gasa). Smanjen je broj zaposlenih (-6,5%), ali je prisutan trend pada dobiti i BDV-a, ukupni i poslovni rashodi brže rastu od prihoda. Indikativan je realni pad poslovnog prihoda po zaposlenom (-7%);
- zarade su iznad proseka privrede, ali se, zbog sporijeg rasta, približavaju proseku (indeks 106,9). Troškovi zarada ne opterećuju poslovanje ovih LJP (15% rashoda);
- dispariteti u broju zaposlenih su veliki, iznose čak 17 : 1: odnos broja zaposlenih u LJP u ovoj oblasti na 1 000 st. u Opštini Kladovo (5,91) i Novom Pazaru (0,24);
- prisutan je trend pada subvencija u poslovnom prihodu (2,4% u 2021);
- svi pokazatelji kvaliteta poslovanja su bolji od prosečnih u privredi;
- zaduženost je značajno smanjena, finansijska neravnoteža je i dalje prisutna;
- podinvestiranost je hroničan problem, investicije su konstantno manje od amortizacije (osim u 2021);
- ključni problemi ove oblasti LJP su spore tehnološke reforme, neefikasan sistem daljinskog grejanja, nizak stepen investiranosti i višak zaposlenosti.

(2) Oblast Vodosnabdevanje:

- najveća oblast LJP po broju LJP (konstantno 150) i broju zaposlenih (oko 20%);
- neto zarade u oblasti vodosnabdevanja su jedne od najnižih u LJP (15% ispod proseka privrede), ali su kontinuirano blizu 50% u strukturi poslovnih rashoda;

- realni pad poslovnog rezultata (za 69%). Ukupni prihodi su kontinuirano manji od rashoda za 6%, što ukazuje na sistemsku neizbalansiranost u poslovanju;
- LJP iz oblasti vodosnabdevanja konstantno posluju nelikvidno i neprofitabilno;
- pokazatelji zaduženosti imaju trend rasta: realni rast kumuliranih gubitaka (47,7%), stopa izgubljenog kapitala je skoro udvostručena, finansijska neravnoteža je smanjena, ali i dalje najviša od svih LJP oblasti (u 2021. NOF je iznosio -85,9 mil. EUR);
- prosečno godišnje učešće subvencija u poslovnom prihodu je 6,8;
- i pored specifičnosti u poslovanju, ogromne razlike u broju zaposlenih na 1.000 stanovnika u LJP (Zb : 1) ukazuje na veliki višak zaposlenih;
- LJP u ovoj oblasti suočena su sa investicionim jazom, osim u periodu 2019-2020, investicije su tokom čitavog perioda bile niže od amortizacije u rasponu 15-ZO%;
- oblast je opterećena viškom zaposlenih, problemima sa naplatom potraživanja, tehničkim gubicima, nedovoljnim investicijama, neekonomskim poslovanjem (niska cena usluge) i visokim subvencijama.

(3) Oblast Sakupljanje, tretman i odlaganje otpada:

- LJP u ovoj oblasti pozitivno posluju, ali je poslovni rezultat na sve nižem nivou: stopa rasta poslovnog rashoda je veća od stope rasta poslovnog prihoda. Prihodi i rashodi su izbalansirani, što ukazuje na stabilno poslovanje ove oblasti;
- mada su zarade porasle za 23,3%, one su konstantno na nivou proseka privrede. U strukturi poslovnog rashoda troškovi zarada su 56,3%;
- učešće subvencija u poslovnom prihodu od 3,9% u proseku;
- koeficijent investiranosti se nalazi u trendu pada;
- LJP iz ove oblasti su rentabilnija, likvidnija i profitabilnija od proseka LJP, ali su pokazatelji za 2-3 puta niži od prosečnih u privredi;

- pukotine u stabilnom poslovanju pokazuje realni rast obaveza (64,5%);
- regionalni rasponi u zaposlenosti su manji nego u drugim oblastima;

(3) Sektor Građevinarstvo

- pozitivno poslovanje u čitavom periodu, ali sa kontinuiranim trendom pada ukupnog i poslovnog rezultata. Prihodi i rashodi su izbalansirani, ali sa trendom rasta;
- realni rast neto zarada od 22,3%, ali konstantno su zarade ispod proseka privrede, u 2021. zaostatak za prosekom privrede od 5%;
- prosečno godišnje učešće subvencija u poslovnom prihodu od 1,8%;
- produktivnost je 60% niža od prosečne u privredi, a profitabilnost 2-3 puta;
- zaduženost je niža od proseka privrede, ali je rast kumuliranog gubitka 41,5%;
- u strukturi poslovnog rashoda troškovi zarada su u 2021. učestvovali sa 27,3%;
- ključni problem je podinvestiranost (u 2021. koeficijent investiranosti 0,51).
- regionalna analiza zaposlenosti LJP u ovoj oblasti ne pokazuje visoke lokalne raspone.

(4) Oblast Kopneni saobraćaj i skladištenje

- LJP u ovoj oblasti predstavljaju najveći problem iz ugla poslovanja, subvencija i podinvestiranosti;
- cela oblast kontinuirano posluje sa gubitkom, tokom čitavog perioda ukupan i poslovni rezultat im je negativan. Takođe, stopa rasta BDV-a je negativna (-10,5%);
- realni rast neto zarada od 20,2%, zarade se u 2021. nalaze na proseku privrede;
- prosečno godišnje učešće subvencija u poslovnom prihodu od 30,6%;

- svi bilansi poslovanja oblasti u zavisnosti su od poslovanja JKP GSP Beograd, čije je učešće u neto gubitku 80%, u kumuliranom gubitku 93%, i u subvencijama 71,6%;
- cela oblast posluje neproaktivno, nelikvidno i neprofitabilno;
- Oblast je prezadužena: obaveze su u 2021. premašile 220 mil. EUR, stopa izgubljenog kapitala je skoro konstantno iznad 50% itd.;
- godišnje subvencije iznosile su 66 mil. EUR, od čega su subvencije JKP GSP Beograd iznosile 56 mil. EUR, što je 3,7% ukupnih subvencija u privredi u 2021;
- prihodi i rashodi su ekstremno neizbalansirani, sa trendom rasta;
- investicioni jaz je prisutan konstantno (osim u 2019);
- analiza zaposlenosti LJP ne pokazuje visoke lokalne raspone.

1.2. Status i organizacija komunalnih preduzeća

1.2.1. Imovina komunalnih preduzeća

Jedna od osnovnih karakteristika, ujedno i jedna od neuralgičnih tačaka, statusa komunalnih preduzeća u dugom nizu godina odnosila se na svojinski status sredstava kojima su ona upravljala i poslovala. Reč je o u izvesnom smislu paradoksalnoj situaciji, koja je po ovom pitanju karakterisala komunalna javna preduzeća u vreme važenja prethodnog Zakona o sredstvima u svojini Republike, i koja je bila predmet kritičkog razmatranja u većem broju radova. Podsetimo se tih rešenja, sledeći u osnovi kritičke opservacije date u studijama (Беровић и др., 2000) i (Trifunović, R., i Krnjeta, L., 2004).

Institucionalni položaj javno komunalnih preduzeća, s obzirom na tada postojeća zakonska i pozakonska rešenja, mogao se u celini oceniti kao nedovoljno zadovoljavajući. Status javnih komunalnih preduzeća karakterisao je čitav niz nelogičnosti. Lokalni organi vlasti, kao osnivači javnih komunalnih preduzeća, imali su odgovarajući uticaj pri izboru članova upravnog odbora, a samim tim i mogućnosti da odlučujuće utiču na upravljanje njima.

Međutim, lokalne vlasti nisu bile i vlasnik kapitala javnih komunalnih preduzeća, jer to po Ustavu Srbije nije moguće. Faktički, nad kapitalom

tih preduzeća postojala je društvena svojina, a na osnovu Zakona deo imovine javnih komunalnih preduzeća bio je u vlasništvu države. Na taj način preduzeće nije bilo vlasnik celokupne svoje imovine, čime se narušavao osnovni princip postojanja i funkcionisanja (tržišnog) preduzeća, prema kome preduzeće mora biti vlasnik celokupne svoje imovine, nezavisno od toga ko je vlasnik njegovog kapitala.

Tako je stvorena paradoksalna situacija: izgledalo je kao da vlasnik kapitala nema pravo upravljanja preduzećem, odnosno svojim kapitalom. U praksi se pokazalo da se iza ovog privida kriju mogućnosti da država ipak faktički ostvaruje i tu funkciju, ali time se status, odnosno institucionalni položaj javnih komunalnih preduzeća nije poboljšavao. S druge strane, donošenjem zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa samostalnost javnih komunalnih preduzeća dodatno je sužena čime su ona de facto pretvorena u deo (odeljenja) državne uprave, sa svim lošim posledicama takvog rešenja.

Prema važećim propisima, status komunalnih javnih preduzeća regulisan je Zakonom o komunalnim delatnostima i Zakonom o javnoj svojini (Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020). Izuzimajući odredbe o finansiranju komunalnih delatnosti, odnosno o sredstvima za izgradnju komunalne infrastrukture (o kojima će biti reči dalje u tekstu), Zakon o komunalnim delatnostima ništa ne govori o imovini i sredstvima javnih komunalnih preduzeća. Pomenuti Zakon o sredstvima u svojini Republike zamenjen je 2011. godine Zakonom o javnoj svojini, koji je nakon toga u više navrata menjan i dopunjavan.

Oni su definisani Zakonom o javnoj svojini, prema kome (član 2) javnu svojinu čini pravo svojine Republike Srbije – državna svojina, pravo svojine autonomne pokrajine – pokrajinska svojina i pravo svojine jedinice lokalne samouprave – opštinska, odnosno gradska svojina. Prema članu 3 (stav 1) Zakona, u javnoj svojini su prirodna bogatstva, dobra od opšteg interesa i dobra u opštoj upotrebi, za koja je zakonom utvrđeno da su u javnoj svojini, stvari koje koriste organi i organizacije Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, ustanove, javne agencije i druge organizacije čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave i druge stvari koje su, u skladu sa zakonom, u javnoj svojini.

Član 10 Zakona predvideo je da su dobra od opšteg interesa (poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno zemljište, vodni objekti, zaštićena prirodna dobra, kulturna dobra i dr.) kao i dobra u opštoj upotrebi (javni putevi, javne pruge, most i tunel na javnom putu, pruži ili ulici, ulice, trgovi, javni parkovi, granični prelazi i dr) u svojini Republike, ukoliko zakonom nije drugačije određeno.

Članom 11 Zakona definisana je mreža, u smislu ovog zakona, kao nepokretna stvar sa pripacima, odnosno zbir stvari, namenjenih protoku materije ili energije radi njihove distribucije korisnicima ili odvođenja od korisnika, a čiji je pojam bliže utvrđen posebnim zakonom. mreža je dobro od opšteg interesa, i za nju važe pomenute odredbe o svojinskim pravima.

Članom 21, stav 1 Zakona određeno je da javno preduzeće, društvo kapitala čiji je osnivač Republike Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i njihova zavisna društva, koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, koriste nepokretnosti koje im nisu uložene u kapital, a na osnovu posebnog zakona, osnivačkog akta ili ugovora zaključenog sa osnivačem.

1.2.2. Finansiranje komunalnih delatnosti

Kao i ceo javni sektor, i komunalne delatnosti finansiraju se uglavnom od naplate poreza i izdavanja duga. Ostali manje važni prihodi su dobit državnih firmi, donacije, prodaja usluga javne uprave (na primer, prikupljanje naknada za papire) itd. Finansiranje komunalnih delatnosti određeno je članom 24 Zakona o komunalnim delatnostima. Prema Zakonu sredstva za obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti obezbeđuju se konkretno iz:

- 1) prihoda od prodaje komunalnih usluga;
- 2) prihoda od komunalne naknade;
- 3) prihoda od koncesione naknade, odnosno naknade koju plaća privatni partner na osnovu javnog ugovora, ako je ima;
- 4) prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave;
- 5) namenskih sredstava drugih nivoa vlasti;
- 6) drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Isti član Zakona propisao je da se komunalne delatnosti kod kojih se krajnji korisnik može utvrditi prevashodno finansiraju iz cena komunalnih usluga, a komunalne delatnosti kod kojih se krajnji korisnik ne može utvrditi finansiraju se iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno komunalne naknade (stav 2).

Finansiranje obavljanja komunalnih delatnosti vodi računa o razlikama između karakteristika komunalnih delatnosti, odnosno o njihovim specifičnostima. Načelno, obavljanje usluga individualne komunalne potrošnje, gde je dakle moguća identifikacija krajnjeg korisnika, finansira se iz cene usluge koja se naplaćuje tom korisniku. Suprotno, obavljanje usluga kolektivne komunalne potrošnje, gde nije moguća identifikacija krajnjeg korisnika, finansira se iz budžeta lokalnih zajednica.

Prema tome, očekuje se da javna komunalna preduzeća iz svojih prihoda pokriju svoje operativne troškove, uključujući amortizaciju. Na nivou bilansa uspeha to znači da se očekuje da ukupan prihod bude jednak ukupnom rashodu i da javno komunalno preduzeće ostvaruje nulti profit. Drugim rečima, očekuje se da će prihodi javnih komunalnih preduzeća omogućiti isključivo prostu, a ne i proširenu reprodukciju komunalnih delatnosti.

Primena ovog načela treba da obezbedi održavanje obima i kvaliteta komunalnih usluga na postojećem nivou, za šta je još potrebno da obračunata amortizacija da obezbedi sredstva za finansiranje investicija u zamenu postojećih osnovnih sredstava. Potrebni uslovi za ovakav ishod su da javna komunalna preduzeća posluju bez gubitaka i da je amortizacija relano iskazana, što omogućava obnavljanje osnovnih sredstava (Rajnović, Lj., 2024). Međutim, kod većine javnih komunalnih preduzeća ta dva uslova nisu ispunjena.

Prvo, javna komunalna preduzeća beleže gubitke, znači da je njihov ukupan prihod niži od ukupnih rashoda. Pošto se gubici ne pokrivaju eksterno, oni se pokrivaju (otpisuju) na teret amortizacije koja po svojoj prirodi nije finansijski trošak (izdatak). Time se konstantno smanjuje poslovni fond, odnosno ne prikupljaju se sredstva za finansiranje investicija u zamenu osnovnih sredstava.

Drugo, može se pretpostaviti da je obračunata amortizacija niža od stvarne, funkcionalne amortizacije osnovnih sredstava javnih komunalnih preduzeća. Drugim rečima, čak i ukoliko se troškovi tako obračunate amortizacije u potpunosti pokriju (što podrazumeva poslovanje bez

gubitaka, ili njihovo eksterno pokrivanje), iznos prikupljen na taj način ne bi bio dovoljan za finansiranje investicija u zamenu postojećih osnovnih sredstava. To je posledica specifičnog obračunavanja amortizacije u domaćem računovodstvenom sistemu. Iako javna komunalna preduzeća mogu da obračunavaju amortizaciju i kao višu od obavezne, nedovoljni prihodi, odnosno otuda proistekli gubici, u tome ih faktički sprečavaju.

Ukoliko se razvoj komunalnih delatnosti ne finansira iz cene komunalnih usluga, već iz eksternih izvora, omogućuje se formiranje relativno niskih cena komunalnih usluga, tj. one mogu da se formiraju na nivou koji omogućava pokrivanje samo operativnih troškova. Mada je, na prvi pogled, to pogodnost ovakvog rešenja, detaljnija analiza pokazuje da se pri tome javljaju i neki značajni problemi.

Dalje, ovakvo rešenje daje državi visok stepen kontrole razvoja komunalnih delatnosti, što se, načelno, može oceniti povoljnim, ali se pri tom javlja opasnost da se u procesu donošenja odluka zanemare specifičnosti lokalnih zajednica, Najzad, treba istaći da ograničenost sredstava iz eksternih izvora ukazuje da je realno očekivati da će sredstva za finansiranje razvoja komunalnih delatnosti biti ograničena, odnosno da neće pratiti rast tražnje za komunalnim uslugama.

Takođe, potrebno je uzimati u obzir i da su u specifičnim okolnostima posle 5. oktobra 2000. u mnogim gradovima značajan izvor finansiranja nekih komunalnih delatnosti bile donacije i pomoć inostranstva (gorivo, mašine i sl.), što je u izvesnoj meri ublažilo probleme funkcionisanja tih delatnosti, odnosno preduzeća koja te delatnosti obavljaju, ali svakako ne može da predstavlja trajno rešenje.

1.2.3. Politika cena komunalnih usluga

Politika cena komunalnih usluga uređena je članovima 25–28 Zakona o komunalnim delatnostima. Početni član ovog dela Zakona definiše sledeća načela politike cena:

- 1) primena načela „potrošač plaća”;
- 2) primena načela „zagađivač plaća”;
- 3) dovoljnosti cene da pokrije poslovne rashode;
- 4) usaglašenosti cena komunalnih usluga sa načelom pristupačnosti;

- 5) nepostojanja razlike u cenama između različitih kategorija potrošača, sem ako se razlika zasniva na različitim troškovima obezbeđivanja komunalne usluge.

Prema stavu 2 ovog člana, ako se za različite kategorije korisnika komunalnih usluga primenjuju različiti metodi obračuna, vodiće se računa da cena bude srazmerna sa troškovima pružanja te usluge.

Član 26 Zakona određuje elemente za određivanje cena komunalnih usluga: 1) poslovni rashodi iskazani u poslovnim knjigama i finansijskim izveštajima; 2) rashodi za izgradnju i rekonstrukciju objekata komunalne infrastrukture i nabavku opreme, prema usvojenim programima i planovima vršioca komunalne delatnosti na koje je jedinica lokalne samouprave dala saglasnost; 3) dobit vršioca komunalne delatnosti. Stav 2 ovog člana odnosi se na sredstva za izgradnju i rekonstrukciju, koja se iskazuju posebno i mogu se upotrebiti samo za te namene.

Član 27 Zakona odnosi se na naknadu za komunalne usluge. Prema njemu, jedinica lokalne samouprave utvrđuje i naplaćuje naknadu za komunalne usluge za obavljanje komunalnih delatnosti kod kojih se krajnji korisnik ne može utvrditi (stav 1), dok prema stavu 2 Vlada svojim aktom bliže propisuje obveznike komunalne naknade, osnov za obračun iznosa komunalne naknade, merila za obračun iznosa komunalne naknade, najviše iznose komunalne naknade, oslobođenja i druga pitanja od značaja za utvrđivanje iznosa i naplatu komunalne naknade.

Odluka o promeni cena komunalnih usluga pripada vršiocima tih usluga (član 28, stav 1 Zakona). Na odluku o promeni cena komunalnih usluga, osim prevoza posmrtnih ostataka umrlog, saglasnost daje nadležni organ jedinice lokalne samouprave (stav 2), a vršilac komunalne delatnosti dužan je da uz zahtev za davanje saglasnosti o promeni cena, nadležnom organu jedinice lokalne samouprave dostavi obrazloženje koje naročito sadrži razloge za promenu i detaljnu strukturu predložene cene (stav 3). Najzad, prema stavu 8 ovog člana Zakona, odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave o načinu obavljanja komunalne delatnosti, odnosno ugovorom o poveravanju, može se urediti način promene cene komunalne usluge na inicijativu jedinice lokalne samouprave.

Na osnovu izloženog vidi se da država na nivou republike nema (direktnog) upлива na donošenje odluka o cenama komunalnih usluga, što je ranije bila jedna od karakteristika sistema cena. Naravno, to ne znači

da se drugim kanalima, pre svega političkim, takav uticaj ne može ostvarivati, i da se ne ostvaruje, ali bar formalno situacija je ovakva.

S druge strane, to isto tako ne znači da i u ovakvim uslovima cene komunalnih usluga ne mogu služiti i u realizaciji socijalnih ciljeva, a što se zatim prenosi i na uslove poslovanja komunalnih preduzeća. Jedan od rezultata takve politike cena može biti i nedostatak sredstava za investicije, barem u delu koji se odnosi na obezbeđenje proste reprodukcije, tj. obavljanja delatnosti na postojećem nivou. Videli smo u pregledu osnovnih nalaza pet izdvojenih grupa lokalnih javnih preduzeća da je podinvestiranost jedan od često ostvarivanih rezultata, tako da politika cena komunalnih usluga zaslužuje konstantnu pažnju, i nikako ne može da predstavlja problem samo preduzeća koja obavljaju te delatnosti.

Navedena analiza, naravno, nije se bavila i problemima cena, ali bi svakako s bazama podataka kojima raspolaže Republički zavod za statistiku bilo i poželjno i moguće sačiniti adekvatne analize i tog aspekta poslovanja javnih komunalnih preduzeća. Kao što je to, recimo, svojevremeno urađeno za period posle 1994, videti (Bukvić, R., 2002a), gde je primenom specifičnog metodološkog postupka pokazana velika depresiranost ovih cena na početku perioda stabilizacije u februaru 1994. i zatim lagano ublažavanje dispariteta prema ostalim cenama do 1999. U tom radu ukazano je i na neke druge probleme u politici cena komunalnih usluga, kao što su linearne cene, zasnovane na proporcionalnoj tarifi, primena značajne cenovne diskriminacije (na liniji domaćinstva – privreda), kao i nizak stepen naplate. Kraći osvrt na kretanje cena odabranih komunalnih usluga u periodu 1997–2003 dat je u studiji (Trifunović, R., i Krnjeta, L., 2004: 12–16).

II OBAVEZA ODRŽIVOG POSLOVANJA KOMUNALNIH PREDUZEĆA

2.1. Održivo poslovanje

Jedan od glavnih pravaca razmišljanja svih privrednih subjekata, a naročito komunalnih preduzeća je koncept održivog razvoja, koji je iniciran i široko razmatran u svetskim privredama krajem osamdesetih godina. Održivi razvoj podrazumeva razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjosti, a da pritom ne kompromituje sposobnost budućih generacija da zadovolje svoje potrebe (Rajnović, Lj., Cico, S.“ Eremić-Đorđić, J., 2019). To je pristup koji ima za cilj da izbalansira društvene, ekonomske i ekološke posledice delovanja čoveka sada i u budućnosti (Ristić, G., 2008). Dakle, u potpunosti je saglasan sa konceptom korporativne društvene odgovornosti.

Koncept održivog razvoja privrednih subjekata uključujući i državu se zasniva na sledećim principima:

- usklađeni privredni rast,
- socijalna pravda,
- zdrava životna sredina,
- održiva ekonomija,
- održivo korišćenje energije i
- održive industrijske aktivnosti.

Komparativni prikaz osnovnih karakteristika industrijskog društva i modela društva baziranog na principu održivog razvoja dat je u tabeli 1.

Tabela 1: Neodrživi i održivi razvoj

NEODRŽIVI RAZVOJ

1. Dominacija industrijske paradigme
2. Prilagođavanje prirode čoveku
3. Zadovoljavanje potreba sadašnjih generacija
4. Fragmentarni pristup razvoju i životu
5. Ekonomska korisnost i parcijalna racionalnost
6. Kvantitativni indikatori rasta
7. Tržište kapitala, roba i rada
8. Ekonomska cena
9. Autoritarna organizacija društva
10. Demokratija većine

ODRŽIVI RAZVOJ

1. Dominacija ekološke paradigme
2. Prilagođavanje čoveka prirodi
3. Zadovoljavanje potreba sadašnjih i budućih generacija
4. Holistički pristup razvoju i životu
5. Trajnost, opstanak, globalna i dugoročna racionalnost
6. Kvalitativni, ekološki indikatori razvoja
7. Eko-tržište
8. Eko-cena
9. Autonomna pozicija društvenih subjekata
10. Participativna demokratija

Izvor: Malešević, K., Sociološki i etički smisao održivog razvoja, Ecologica, broj 2-3/99.

Polazeći od ovakvog načina razmišljanja potrebno je da se privredne aktivnosti zasnivaju na principu: planirati globalno, delovati lokalno. Danas 78% američkih tinejdžera smatra da će imati vremena da izvrši promene, 80% njih smatra da bi organizacije trebalo da se drže obaveze etičkog kodeksa o svom uticaju na životnu sredinu, 83% njih bi preduzelo mere za pomoć životnoj sredini, ukoliko bi im neko pokazao kako (Goleman, 2010).

JKP posebno imaju zadatak da vode računa o životnoj sedini. Kao jedan od proizvoda razvoja ekološke svesti na globalnom nivou nastali su standardi upravljanja zaštitom životne sredine, opredmećeni u seriji međunarodnih standarda ISO 14000. Krajem osamdesetih godina Međunarodna organizacija za standardizaciju (*ISO - International Standards Organisation*) publikovala je međunarodne standarde kvaliteta iz kojih su se razvili i standardi ISO 14001. Društveni aspekt kvaliteta, kao jedan od tri aspekta kvaliteta (poslovni, tržišni i društveni aspekt kvaliteta) se odnosi na kvalitet življenja - društveni aspekt kvaliteta koji pretpostavlja da proizvodi i procesi organizacija budu takvi da u potpunosti obezbeđuju (Ristić, G., 2008):

- zaštitu zdravlja ljudi,
- zaštitu životne sredine,
- zaštitu kupaca putem odgovornosti za proizvod,
- štednju prirodnih resursa,
- zadovoljenje građana u celini, uz poštovanje moralnih i etičkih društvenih i
- profesionalnih normi

Model sistema upravljanja zaštitom životne sredine (EMS) prema međunarodnom standardu ISO 14001 obuhvata:

- politiku zaštite životne sredine,
- planiranje,
- uvođenje i sprovođenje standarda,
- proveravanje i korektivne mere,
- preispitivanje od strane rukovodstva,
- kontinuirano poboljšanje kvaliteta životne sredine.

Ono što je posebno bitno za pristup međunarodnim standardima zaštite životne sredine jeste da su dobro-voljni. Standardi ISO 14001 su samoobavezujući, tako da nijedna ozbiljna kompanija u svetu koja drži do sebe neće izbeći da ga implementira, jer „ISO 14001 ”traži samo ono što se Vas tiče”. Standard se primenjuje za one aspekte životne sredine koje privredni subjekti mogu da kontrolišu i na koje mogu da utiču.

Primena standarda ISO 14001 omogućava bilo kojoj organizaciji da usaglasí svoju poslovnu politiku sa međunarodnim standardima upravljanja zašitom životne sredine, da standarde ugradi u svoju poslovnu praksu i da primenjujući iste utiče na zaštitu i unapređivanje kvaliteta životne sredine i razvoj sopstvene organizacije.

Jedna od značajnih oblasti društveno odgovornog poslovanja sa aspekta zaštite i unapređenja životne sredine jeste i razvoj i primena čistih tehnologija. Pojam čiste tehnologije obuhvata svaki proizvod, uslugu ili proces, koji donosi upotrebljivu vrednost uz minimalno trošenje resursa koji se ne mogu reciklirati i/ili istovremeno daje znatno manje otpadnih produkta u odnosu na klasična rešenja (Rajnović, Lj., 2016).

Čista tehnologija obuhvata širok spektar proizvoda i usluga, od solarnih sistema napajanja do hibridnih vozila.

Navedeni proizvodi imaju sledeće karakteristike:

- koriste reciklirajuće materijale i energetske izvore, ili smanjuju upotrebu prirodnih resursa tako što ih koriste efikasnije i produktivnije,
- umanjuju ili eliminišu zagađenje i toksični otpad,
- nude identične ili bolje performanse u odnosu na klasične proizvode,
- investitorima, kompanijama i potrošačima obezbeđuju brzi obrt, smanjene troškove i niže cene,
- otvaraju nove poslove u oblasti upravljanja, proizvodnje i razvoja,
- čiste tehnologije pokrivaju četiri oblasti: energetiku, transport, vodosnabdevanje i materijale.

Korporativna društvena odgovornost predstavlja specifičan odgovor organizacija na pritiske potrošača i društva. Moderno shvatanje korporativne odgovornosti podrazumeva odnos kompanije prema širokom spektru interesnih grupa (Dahlsrud, A., 2026).

Prednosti malih i srednjih preduzeća prilikom uvođenja korporativne društvene odgovornosti su te što ona generalno bolje razumeju lokalni kulturni i politički kontekst, imaju više veza sa lokalnim civilnim društvom i mnogo veću posvećenost poslovanju u određenom regionu. Na osnovu istraživanja situacije u pogledu društvene odgovornosti poslovanja preduzeća u Srbiji je zapaženo da se, kao najčešće prepreke za primenu koncepta korporativne društvene odgovornosti navode: strah od (birokratije, ugrožavanja konkurentske pozicije, dodatnih troškova, izlaganja kritici), nedostatak (vremena, motivacije, znanja, prilika za angažovanje, sredstava ili sposobnosti), uverenja da je korporativna društvena odgovornost „stvar dobre volje”, a ne deo odgovornog poslovanja i nerazumevanja pozitivnog uticaja koje odgovorno poslovanje može da ima (Rajnović, Lj., Bukvić, R., 2017; Dahlsrud, A., 2026; Hajiyeu, E., (2008).

U cilju stimulisanja korporativne odgovornosti u zaštiti i upravljanju životnom sredinom, veoma je važno da se celo društvo uključi u realizaciju ovakvih projekata i da država sa svoje strane vodi računa o organizacijama koje ulažu u društveno odgovorne ekološke projekte. Implementaciji društveno odgovornog poslovanja preduzeća u Srbiji je neophodna široka finansijska i nefinansijska podrška (Rajnović, Lj., 2016; Hajiyeu, E., 2008).

Nije dovoljno da samo postoji svest o tome, već da se izvrši i praktična implementacija principa CSR u zakonska rešenja. Poželjno je slediti politiku razvijenih zemalja, koje poreskim olakšicama pospešuju vođenje računa o ovom važnom aspektu održivog razvoja. Ulaganja u zaštitu životne sredine treba da obezbede značajne poreske olakšice organizacijama (Rajnović, Lj., 2016; Dahlsrud, A., 2026). Poželjni oblik stimulisanja su i konkursi za različite projekte zaštite životne sredine, koji se realizuju iz budžetskih sredstava.

2.2. Reformisanje komunalnih preduzeća

Visoko učešće JKP i drugih državnih preduzeća u BDP-u, društvenom bogatstvu i zaposlenosti negativno utiče na ekonomsku efikasnost, korupciju, podstiče finansijsku nedisciplinu, i dr. Sa fiskalnog stanovišta, preduzeća pod državnom kontrolom dobijaju znatne direktne budžetske subvencije i na taj način doprinose povećanju javne potrošnje i fiskalnog deficita (Cico, S., Rajnović, Lj., (2019). Pored toga, ova preduzeća dobijaju različite oblike indirektnih subvencija kao što su državne

garancije za kredite, tolerisanje neplaćanja poreza i doprinosa za zaposlene, što sve utiče na povećanje sadašnjih i budućih javnih rashoda i smanjenje javnih prihoda. Ukoliko bi se pristupilo doslednom programu reformi ovih preduzeća došlo bi do fiskalnih ušteda, ali i ukupnog povećanja efikasnosti domaće privrede (Rajnović, Lj., Bukvić, R., 2017).

Prioriteti bi trebalo da budu sledeći:

- za preduzeća koja su još uvek u nadležnosti ministarstva za privatizaciju – završiti proces privatizacije u razumnom roku,
- za velika javna i državna preduzeća – unaprediti efikasnost i odgovornost u upravljanju, što će dovesti do smanjivanja direktnih i indirektnih subvencija, kao i privatizovati neka od velikih državnih preduzeća koja posluju u konkurentskim uslovima;
- za lokalna javna preduzeća – unaprediti poslovanje čime bi se smanjila potreba za značajnim direktnim subvencijama koja ova preduzeća dobijaju od lokalnih samouprava.

2.3. Restrukturiranje komunalnih preduzeća i načini restrukturiranja

Cilj restrukturiranja je uočavanje glavnih problema i glavnih rešenja buduće pozicije funkcionisanja privrednih društava i pronalaženje adekvatnih predloga rešenja, jer je uređenje poslovanja posao samih privrednih društava koja biraju oblike funkcionisanja prema sopstvenoj percepciji onoga što je za njihov slučaj najbolje, polazeći od minimuma obaveza koje postavljaju zakoni i druga zakonska regulativa.

U suočavanju sa globalizacijom, hiperkompeticijom, tržišnim poremećajima i drugim promenama okruženja koje se ubrzavaju preduzeća nastoje da pronađu efektivne kompetitivne odgovore kako bi opstale i nadjačale svoje konkurente. Skup svih diskontinuelnih odlučnih mera koje preduzeća preduzimaju u cilju povećanja kompetitivnosti i povećanja njihove vrednosti označava se kao restrukturiranje (Crum, R.L., Goldberg, I., 1998). U pitanju je multidimenzionalni koncept koji se sastoji iz više aspekata.

Restrukturiranje preduzeća pripada disciplini organizacionih i finansijskih promena u vezi sa preduzećem. Bazične pretpostavke

organizacionih promena zasnivaju se na teoriji otvorenih sistema. Sistemski pristup označava pogled na organizaciju kao na jedinstven, usmeren sistem međusobno povezanih delova; smatra se da se svaki sistem se sastoji od podсистema i može da bude podсистem nekog većeg sistema. Osnovna pretpostavka ove teorije je da su organizacije otvoreni sistemi i da su međusobno povezane sa eksternim okruženjem koje je kritičan izvor ulaznih elemenata, radne snage, finansijskih resursa, informacija i fizičkih resursa u neprikidnom procesu transformisanja ulaznih elemenata u izlaze – proizvode i usluge, pri čemu ljudski i drugi resursi učestvuju u transformacionom procesu (McShane, S., Von Glinov M. A., 2014).

Obzirom da se pojam restrukturiranja, u svakom slučaju, odnosi na proces promene strukture kompanije koja predstavlja specifičan, stabilan, odnos između ključnih elemenata u konkurentskoj funkciji ili procesu a kako se strukture oblikuju od strane internih snaga u preduzeću, pod uticajem eksternog okruženja, osnovne strukture preduzeća predstavljaju sredstva, kapital, upravljanje i menadžment, troškovi i organizacija. Te strukture, određuju performanse preduzeća a kao zadati odnosi, strukture istovremeno uvode i definišu ograničenja sa kojim se preduzeća suočavaju u svakodnevnom poslovanju u svom okruženju i šire.

2.3.1. Motivi restrukturiranja

Promene struktura preduzeća treba da rezultiraju dugoročnijim boljim, performansama kompanje. Zbog navedenog, restrukturiranje se smatra kao proces izazivanja značajnih promena u preduzeću specifičnih struktura kako bi se relaksirala neka ograničenja sa kojima se preduzeće suočava, a u cilju promene njihovog uticaja na performanse preduzeća. Restrukturiranje se može vršiti da bi se ostvario viši nivo performansi, ili da bi se preživelo kada su date strukture nefunkcionalne.

U Srbiji je tek finansijska kriza tokom devedesetih godina prošlog veka podstakla ideju o usvajanju adekvatnog regulatornog okvira koji se odnosio na restrukturiranje privrednih društava. Došlo je do usvajanja niza pre svega mekih pravila, ali i zakona kao i institucija koje bi mogle imati uticaja procese restrukturiranja i rešavanja likvidnosti preduzeća.

Najčešći motivi restrukturiranja su:

- slabi rezultati poslovanja dela ili delova preduzeća,
- deo kompanije se više ne uklapa u planove poslovanja preduzeća,
- usled potrebe da se razgradi prethodno realizovana integracija ili akvizicija koja se pokazala neuspešnom,
- preterana ekspanzija,
- povećanje imovine vlasnika,
- cash flow faktori,
- napuštanje osnovne delatnosti – divezifikacija itd.

U teoriji se razlikuju tri tipa promena: evoluirajuće, tranzicione i transformacione.

- Evoluirajuće (razvojne) promene mogu biti planirane ili spontane. Ovo su promene prvog reda (inkrementalne promene). Ove promene poboljšavaju ili koriguju postojeće aspekte organizacije, često se fokusirajući na poboljšavanje veština ili procesa.
- Tranzicione promene teže da ostvare buduće željeno stanje koje se razlikuje od postojećeg. One su epizodične, planirane promene i više su radikalne po svojoj prirodi. Tranzicione promene su osnova brojne literature o organizacionim promenama i imaju temelje u radu Kurta Lewin-a.
- Transformacione promene su najradikalnije i najkompleksnije po svojoj prirodi. Buduće stanje je tako drastično različito u odnosu na postojeće stanje da traži promenu mentalnog sklopa kako bi se osmislilo, implementiralo i održalo. Lideri i zaposleni moraju da transformišu njihova shvatanja, ponašanja i načine kako rade zajedno, što implicira da je promena kulture neophodna. Građenje sveobuhvatne integrisane transformacione strategije je imperativ transformacione promene (Ackerman, L., 1997).

Mnogu istraživači su nastojali da daju odgovor na pitanje koje su glavne dimenzije tranzicione i transformacione promene. Sadržaj i proces promene se nameću kao glavne teme. Sadržaj promene obezbeđuje viziju i ukupni pravac za promene odgovarajući na pitanje šta se menja u organizacionoj promeni dok proces promene određuje neophodne korake i akcije koje treba preduzeti odgovarajući na pitanje kako se promena

ostvaruje. Armenakis, Bedain, pored sadržaja i procesa promene, nalaze još dve značajne teme istraživanja: pitanja konteksta promene koja se odnose na snage ili stanja koja mogu biti eksterna i interna i pitanja kriterijuma koja se odnose na ishode promene (Armenikas, A. A., Bedeian A. G., 1999).

2.3.2. Modeli restrukturiranja

Opravdanost istraživanja modela finansijskog restrukturiranja proizilazi iz naučnog značaja pravila dobrog restrukturiranja i njihove primene u praksi u privrednim društvima. Zbog toga su i normativne odredbe koje uređuju modele restrukturiranja u stalnom, manje ili više dinamičkom procesu menjanja pod uticajem naučnih saznanja i permanentnih zahteva prakse. To zahetva stalna sistemska i empirijska istraživanja modela restrukturiranja i usavršavanje naučnih saznanja i njihovu implementaciju u praksi. Aktuelno stanje slabe primene dobrih modela restrukturiranja u Republici Srbiji, dokazuje potpunu opravdanost istraživanja.

Mogući modeli restrukturiranja su brojni, a koji će se primeniti na konkretno preduzeće ceni se zavisi od više faktora. Saglasno Bowman, Singh aktivnosti restrukturiranja se klasifikuju u tri glavne kategorije (Bowman, E.H., Singh H., 1999):

finansijsko restrukturiranje,

- organizaciono restrukturiranje i
- portfolio restrukturiranje.

Finansijsko restrukturiranje se odnosi na:

- značajne promene u u strukturi kapitala firme uključujući leveridž otkup (leveraged buyout - LBO),
- dokapitalizacije visokim nivoom dugova u cilju distribucije gotovine akcionarima (leveraged recapitalizations – RL) i
- zamene spostvenog kapitala dugovima (debt/equity swaps).

Portfolijo restrukturiranje obuhvata:

- dezinvestiranje postojećih sredstava (kontrakcija),
- sticanje novih sredstava (ekspanzija) i njihovu kombinaciju.

Dezinvestiranje se odnosi:

- na transakcije prodaje i
- transakcije odvajanja delova preduzeća u cilju izoštravanja fokusa,
- izmeštanje jedinica koje su periferne za jezgro poslovanja i u cilju pribavljanja dodatnog kapitala.

Blagovremeno preduzete mere restruktuiranja mogu postići cilj koji kompanija želi da ostvari bez obzira da li se radi o želji za ekspanzijom i jačanjem tržišne moći, u cilju povećanja konkurentnosti preduzeća i povećanja njegove vrednosti ili sažimanje korporacije usled neuspeha u poslovanju. Posledica eventualnog neuspeha u rešavanju i primeni primerenih modela restrukturiranja kod preduzeća koja su u finansijskim teškoćama, u stanju preteće nelikvidnosti ili pretpostavljene nemogućnosti da prate tržišna kretanja, je sve slabija ekonomska efikasnost, što svakako uzrokuje pad finansijskog rezultata kompanije i ne samo da utiče na interese korisnika već i svih drugih konstitueni zainteresovanih za poslovanje preduzeća, već može dovesti do prestanka postojanja preduzeća stečajem i nizak nivo naplate potraživanja.

2.4. Uloga države u savremenoj privredi

U svetskoj ekonomskoj istoriji u toku više vekova iskristalisala su se dva fundamentalna pristupa i shvatanja o ulozi države u privredi. Oba pristupa vode poreklo iz filozofskih učenja nastalih pre konstituisanja (političke) ekonomije kao samostalne nauke, koje se tradicionalno vezuje za ime Adama Smita (Adam Smith) i njegovo čuveno delo *Bogatstvo naroda* iz 1776. godine (Smit, A. 1970). Prvi od ovih pristupa, koji simbolično može biti pokriven nazivom „Renesansna država” (Reinert, E. 1999: 268), vuče korene iz Renesanse, čija su ekonomska učenja i politike znatno manje poznata od umetničkih. On posmatra državu kao aktivističku i idealističku, zasnovanu na težnji ka apsorpciji (novih) znanja, i s optimističkim renesansnim pogledom na neiskorišćene čovekove mogućnosti da poboljša svoju sopstvenu poziciju.

Tradicija zasnovana na ovim teorijskim shvatanjima i ekonomske mere njima primerene ima dugu istoriju, i proteže se od vremena Henrika VII do najnovijeg uspona njoj suprotstavljenog pristupa, o kome će biti reči u daljem tekstu. O širokom spektru ovih mera, koje oslikavaju aktivističku

državu usmerenu na proizvodnju i razvoj industrije, videti detaljnije o tome u (Reinert, E. S. 2006: 44. i dalje).

Ovakva država ima, dakle, aktivan odnos prema ulozi države u ekonomskoj (i ne samo ekonomskoj) sferi, uz korišćenje raznih politika, mera i instrumenata, kojima se usmeravaju ekonomski tokovi. Ona ne samo što izgrađuje ekonomski ambijent u kome posluju ekonomski subjekti, već se u značajnoj meri i sama pojavljuje kao isti takav subjekat (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023). Raspon mišljenja o tome kakva treba da bude konkretna uloga politike, kao i praktične politike, kojom se takva uloga ostvaruje veoma je širok, i u ekstremnom slučaju zalaže se za marginalizovanje, pa čak i ukidanje tržišta kao regulatora ekonomskog života.

Drugi od pomenutih pristupa, zasnovan na učenju o „Prirodnoj harmoniji”, učenju koje smatra da je svako mešanje države u ekonomiju štetno, i da se prirodna harmonija postiže slobodnim delovnjem tržišnog mehanizma. Ovo je, naravno, ekstremni stav, kao što je kod prvog pristupa ekstreman zahtev za potpuno ukidanje tržišta. Ovaj pristup se, zapravo, zalaže, kako u teoriji tako i u praksi, naravno, za tzv. minimalističku državu, koja treba da bude angažovana samo u sferi odbrane, zaštite svojinskih prava i infrastrukture (Čang, H.-Dž. 2019: 282).

Teorijsku osnovu ovog pristupa današnji ekonomisti nalaze u Levijatanu, čuvenom delu Tomasa Hobsa iz 1651. godine (Hobz, T. 1961), iako je takvo shvatanje, kako ističe Čang u citiranom delu (283) zapravo suprotno Hobsovim intencijama – opravdanju apsolutne monarhije. I Hobs i savremeni ekonomist (i filozofi, naravno) veruju u „prirodno stanje”, u kojem slobodni pojedinci žive bez organizovane vlasti, ali odatle slede i razlike. Dok Hobs smatra da su u takvom stanju ljudi u „ratu svijui protiv svih”, iz čega je sledila potreba prihvatanja određenih ograničenja slobode, nametnuta kao državna vlast, većina savremenih ekonomista veruje u individualizam, tj. smatraju da od pojedinca nema većeg autoriteta, drugim rečima iznad njih ne može biti niko, pa ni država. Otuda proističe i shvatanje da delovanje države može biti opravdano samo ako svi pojedinci na to pristanu, dakle državna vlast je proizvod društvenog ugovora.

Shodno navedenom shvatanju, poznatom u filozofiji kao kontraktarijanizam, država se pojednostavljeno prikazuje kao Levijatan,

biblijsko morsko čudovište, koje treba obuzdati. Otuda i zalaganje za minimalističku državu, čija se jedina opravdana aktivnost (zasnovana na jednoglasnom pristanku svih pojedinaca) sastoji u obezbeđenju reda i zakona (pre svega zaštitu vlasničkih prava, tj. svojine), nacionalnu odbranu i izgradnju infrastrukture. Reč je o uslugama apsolutno nužnim za tržišne ekonomije i prihvatljivim za sve pojedince. Svaka druga intervencija države nije legitimna, uključujući određivanje najnižih (minimalnih) nadnica, socijalna davanja, pa i carinsku zaštitu, a o nekim drugim merama da i ne govorimo (Rajnović, Lj., Cico, S.“ Eremić-Đorđić, J., (2019).

Kako kaže jedan od glavnih ideologa ovog filozofskog pravca, sve bi to predstavljalo put u ropstvo, kako i glasi naslov njegove poznate knjige objavljene 1944. godine(Xajek, Φ. 2012). U strogo ekonomskom smislu ovaj pristup se, za razliku od gore opisanog, orijentiše ne na proizvodnju, već na razmenu i u praktičnoj politici napušta sve one mere i instrumente koji su korišćeni tokom istorijskog razvoja (pre svega razvijenih zemalja), uključujući pre svega mere za zaštitu domaće proizvodnje. Stoga se kao jedna od njegovih osnovnih karakteristika i navodi slobodna (međunarodna) trgovina, na kojoj upravo u savremenom svetu insistiraju razvijene zemlje i međunarodne finansijske institucije.

Razmatranja filozofskih osnova kontraktarijanizma i libertarijanskog pogleda na svet prevazilaze, naravno, ciljeve našeg rada. Za nas je dovoljno istaći da su se njegove težnje uvek u većoj ili manjoj meri sukobljavale sa realnošću, odnosno s nosiocima i sprovodiocima suprotnih težnji i načela. Kao što je to, uostalom, uvek bio slučaj i s pripadnicima suprotnog pristupa, tako da čista ekstremna stajališta nikada nisu ni mogla biti uspostavljena. Uvek je, naime, konkretan ekonomski sistem bio negde između ovih ideal-tipova, s većom ili manjom prevagom elemenata jednog ili drugog shvatanja. Naravno, navedeno ne znači da u određenim periodima i u određenim zemljama nikada nisu preovladavala shvatanja jednog ili drugog od gore definisanih pristupa.

Poznato je, naime, da su u tzv. socijalističkim zemljama, naročito u početnim etapama, dominirala shvatanja o nužnosti strogog centralizovanog planiranja, koja su upravo u tim početnim vremenima išla do ekstrema, odnosno zahteva pa i pokušaja izgradnje privrede bez tržišta i robno-novčanih odnosa (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023). Jedan od

takvih perioda bio je i tzv. period centralističkog planiranja u Jugoslaviji posle Drugog svetskog rata, koji je potrajao do početka 1950-ih godina.

S druge strane, u ekonomskoj istoriji poznati su i suprotni primeri, koji su ostali poznati kao pokušaji izgradnje tzv. lesefer privrede. U stvari, bila su tri velika talasa u kojima je ova ideologija uzimala primat, pri tome ne u određenim, izdvojenim zemljama, već na širem, pa i globalnom nivou. Poznati norveški ekonomista Erik Rejnert (Rejnert, E. 2006: 28. i dalje) apostrofirao je tri takva velika perioda u toku poslednjig dva i po stoleća: prvi put 1760-ih godina, pod imenom fiziokratija, drugi put 1840-ih, i treći put počev od 1990-ih.

Za razliku od prva dva perioda, koji su bili kratkotrajni, treći period, zasnovan na neoliberalističkim načelima izloženim u Vašingtonskom dogovoru (Williamson, J. 1990), i praćen procesom globalizacije, potrajao je mnogo duže, i uprkos mnogobrojnim osporavanjima i isto tako brojnim (ne samo ekonomskim) problemima širom sveta još uvek predstavlja vladajuću paradigmu u razvijenom svetu i međunarodnim finansijskim institucijama, koje ga svojim politikama podržavaju. Autor Vašingtonskog dogovora pokušao je da porekne vezu između dogovora i neoliberalizma (Williamson, J. 2003), ali, kako je istakao H. Dž. Čang (Čang, H. Dž. 2016: 107), bilo je to uzaludno, pošto ih povezuje suštinska zajednička crta: verovanje u prednosti slobodne trgovine. Više o tome i nastanku neoliberalne doktrine videti u (Буквић, Р. М. 2019).

Naravno, u praksi je teško ostvariti idealno teorijsko stanje, pa tako i minimalističku državu, koju zagovaraju pristalice ovog pristupa državi i njenoj ulozi u ekonomiji. Svaka država se susreće s brojnim (ekonomskim) problemima i izazovima i pokušava za njih pronaći odgovarajuća rešenja.

Od toga nisu imune ni najveće i najrazvijenije ekonomije, kao što je to između ostalog pokazalo i iskustvo krize iz 2008, kada su upravo one posegle za maksimalnim merama državne pomoći svojim posrnulim ekonomskim subjektima (setimo se banaka, suviše velikih i važnih da bi se dozvolilo njihovo propadanje). Malim i nerazvijenim zemljama u tom pogledu znatno je teže. I jedne i druge se zapravo sukobljavaju sa sličnim problemom: kako i dokle mogu ići s liberalizacijom svojih privreda?

Navedeno pitanje važno je svakako i s čisto teorijskog stanovišta, čak i u okviru samog pristupa o kome je reč. Ekonomska teorija, naime, već odavno je utvrdila da slobodno tržište ne može uvek da obezbedi

optimalno rešenje, zbog čega je nužna intervencija države. Takve situacije poznate su kao neuspesi tržišta. Najpoznatiji od ovih slučajeva su eksternalije, kod kojih tržišne cene ne odražavaju stvarne društvene troškove i koristi. Eksternalije se najčešće podrazumevaju kao negativne (na primer, fabrika zagađuje okolinu, a posledice trpi društvo a ne ta fabrika), mada ima i suprotnih primera – pozitivne eksternalije (na primer, kompanije u okviru svojih aktivnosti istraživanja i razvoja razvijaju nova znanja, koja mogu da koriste i drugi).

Problem pozitivnih eksternih efekata (kao što je navedeni) može biti rešen patentima i licencama, ili davanjem državnih subvencija, što već predstavlja direktno uplitanje države u ekonomske tokove. Negativni efekti su, međutim, znatno složeniji i važniji, i njima se posvećuje značajno veća pažnja i na nacionalnom i na međunarodnom nivou (pomenimo, recimo, čuveni Kjotski protokol). Artur Pigou, koji je prvi proučavao eksternalije (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023; Pigou, A. C. 1920), smatrao je da je za njihovo rešavanje nužna intervencija države, u navedenom smislu. Putevi njihovog rešavanja mogu biti propisivanje posebnih (ekoloških) taksi ili poreza, do složenijih pokušaja uključivanja tržišta i njegovih kriterijuma, videti (Буквич, Р. М. и И. С. Пайович 2017).

Eksterni efekti nisu jedini problem s kojim se suočavaju pristalice (potpuno) slobodnog tržišta. Čak i češće od njih kao primer neuspeha tržišta navode se javna dobra (i usluge), kod kojih za razliku od privatnih, iz potrošnje ne mogu biti isključeni drugi potrošači. Kao klasični primeri ove vrste dobara u literaturi se navode putevi, mostovi, svetionici, sistemi za odbranu od poplava i druga infrastruktura.

Izgradnja ovakve infrastrukture (tj. njeno finansiranje) nije u interesu pojedinačnih korisnika ako je mogu koristiti besplatno (a čak i ako moraju da plate njeno korišćenje, kao vožnja autoputem, na primer, ona prevazilazi njihove mogućnosti), tako da se kao široko prihvaćeno nameće rešenje po kojem država oporezuje sve potencijalne korisnike (zapravo, najčešće sve stanovnike) da bi obezbedila prihode za takvo finansiranje.

Treba podvući da je uobičajeno shvatanje o javnim dobrima vrlo često postavljeno preširoko, tako da obuhvata i ona dobra i usluge koji su takvi samo uslovno. Mali je, naime, broj dobara i usluga koji su po prirodi stvari takvi (kao klasični primeri navode se u literaturi državna odbrana i

sistem odbrane od poplava), a znatno veći broj je takav prosto zato što su proglašeni za javna dobra. Takva „javna dobra”, koja se finansiraju od prikupljenih poreza i koja obezbeđuje država, najčešće je lako proglasiti za privatna (kada jednom plati za njih, potrošač isključuje iz potrošnje druge). Ipak, u mnogim državama i dalje se obezbeđuje veoma širok spektar dobara i usluga kao „javnih”, što je očito uzrokovano vanekonomskim, odnosno političkim ili socijalnim razlozima (Rajnović, Lj., Cico, S.“ Eremić-Đorđić, J., 2019). U tom smislu, zahtevi za manju ulogu države svakako su opravdani (barem s ekonomskog stajališta), ali i dalje ostaje otvoreno pitanje kako takve zahteve pretočiti u život.

Sledeći domen u kome se manifestuje ono što se naziva neuspesima tržišta odnosi se na nesavršenu konkurenciju, tržišno stanje koje ne odgovara pojmu potpune, čiste ili savršene konkurencije. Pošto je potpuna konkurencija manje-više teorijska konstrukcija koja u realnom životu ne postoji, ili se bar sreće veoma retko, ovaj tržišni neuspeh predmet je čestih rasprava i dilema, i to kako u teorijskoj ravni, tako i u praktičnom sprovođenju politike, koja se naziva ili politika zaštite konkurencije ili antimonopolska politika. U običnom, neakademsom poimanju nesavršena konkurencija naziva se monopolom, što naravno ne odgovara pojmu monopola, ali važnije od toga – dovodi u zabludu široku publiku. Međutim, nezavisno od toga potrebno je naglasiti da sama nesavršena konkurencija ima različit tretman u raznim ekonomskim školama koje odlikuju današnju ekonomsku nauku. Tako, recimo, dok Neoklasična škola idealizuje savršenu konkurenciju, Austrijska škola je protiv nje kao stanja zastoja u kojem nema inovacija. Već i ovaj element dovoljan je da ukaže na kontroverze kod povezivanja termina nesavršene konkurencije i neuspeha tržišta, i na probleme koje objektivno ima ili može da izazove antimonopolska politika.

I dok gore navedeno ukazuje na probleme samih osnova antimonopolske politike, dotle se možda i više može i mora govoriti o njenoj praktičnoj realizaciji u mnogim zemljama, pa i u onima s najdužom tradicijom u ovoj vrsti promovisanja tržišta i tržišnih kriterijuma. Državama su na raspolaganju brojni instrumenti, počev od intervencija u oblasti spajanja i pripajanja firmi, koje se odobravaju ukoliko ne povećavaju tržišnu moć iznad određene granice, preko zabrana kartela i dogovaranja o cenama i obimu proizvodnje, do najsnažnijih i najdalekosežnijih mera, kakve bi bile recimo podela firmi koje imaju izraženu tržišnu snagu. Ipak, i pored dugogodišnjeg iskustva u sprovođenju ovakve politike, još uvek postoje i

veoma su aktuelne mnoge dileme, uključujući i osnovne postavke antitrustovskog zakonodavstva u celini (Armentano, D. T. 1990).

U neposrednoj vezi s prethodnim su i problemi neuspeha države (vladini neuspesi, kako se još nazivaju), na koje se vrlo često i rado pozivaju pristalice „minimalističke” države. Oni pokazuju, i ne retko uspešno dokazuju, da državna intervencija često nije pravi lek za nesavršenosti (neuspehe) tržišta, a troškovi neuspeha države obično su veći od troškova koji proishode iz neuspeha tržišta. Razlozi zbog kojih dolazi do ovakvih neuspeha države mogu biti različiti, počev od elementarnih koji se odnose na diktatorske, „pljačkaške” države, kojima upravljaju diktatori ili moćni pojedinci.

Međutim, neuspesi države prisutni su i u demokratskim zemljama, s obzirom da političari, koji kontrolišu vladu, najčešće ne teže javnom interesu već imaju mnogo prizemnije (i lukrativnije) ciljeve, a čak i kada odaberu pravu politiku put do uspeha nije nimalo lak. Velike su prepreke na tom putu, počev od birokratije koja treba da sprovede politiku, lobiranja raznih interesnih grupa, nedostatka pravih informacija i dr.

U domen monopola (i antimonopolske politike) mogli bi se s pravom ubrojati i prirodni monopoli, iako je njihov status specifičan. Kao delatnosti u kojima postojanje većeg broja firmi dovodi ne do smanjenja već do povećanja jediničnih troškova, društveno je prihvatljivo njihovo organizovanje i poslovanje kao monopola. Takve su delatnosti u infrastrukturnim granama (proizvodnja električne energije, distribucija električne energije, vodosnabdevanje, gas, železnice, javni gradski prevoz i sl.). Dakle, kao osnovni kriterijum za selekciju (ustanovljenje) prirodnog monopola koristi se ekonomija obima, i ona je za državu bila orijentir – da li treba da se angažuje u odnosnoj grani.

Državna intervencija u ovom slučaju je direktna – određivanje cena. Prodor u ekonomskoj nauci načinjen teorijom kontestibilnih tržišta (Baumol, W. J. et al. 1982) omogućio je drugačiji pogled na prirodne monopole, i u okviru toga traženje tzv. drugog najboljeg rešenja, koje se može postići ili

- uvođenjem konkurencije za tržište u grani prirodnom monopolu (Demsetz konkurencijom, tj franšizom, kontestibilnim tržištem, ili
- intermodalnom, tj. Čemberlenovom konkurencijom), (Jovanović, P. P. 1991).

Iako znatno fleksibilniji u tretmanu prirodnih monopola, ovaj pristup nailazi na:

- objektivna ograničenja u delatnostima koje karakterišu mreže (recimo, vodovodna infrastruktura), ali takođe i
- subjektivne okolnosti koje se odnose na samu državu, čiji je zadatak da traži pomenuto drugo najbolje rešenje.

I u našim uslovima već postoje iskustva u tom smislu: neke od delatnosti tretirane kao prirodni monopoli transformisane su (kao i u mnogim drugim zemljama) tokom poslednjih nekoliko decenija, i u celini ili delimično prepuštene privatnom sektoru (na primer, javni autobuski prevoz u Beogradu). Potrebne su, naravno, objektivne analize efekata ovakvog vida transformacije.

Jedan od najvećih i najdalekosežnijih zahteva koji se pred savremenu državu postavljaju u ekonomskoj sferi odnosi se na liberalizaciju i privatizaciju. Mada se mogu odvijati nezavisno jedan od drugog, ova dva procesa su najčešće ipak povezana, za šta naravno ima dobrih razloga. Jednostavno rečeno, liberalizacijom se stvaraju uslovi za (slobodno) delovanje konkurencije, a ona je implicitno ili eksplicitno povezana s privatnom svojinom. Svakako, delovanje tržišta moguće je i u uslovima kolektivne svojine, za šta je dobro iskustvo pružala upravo Jugoslavije u vremenu od početka 1950-ih praktično do kraja svog postojanja.

Međutim, to višedecenijsko iskustvo se i kod nas i na međurodnom planu tim više praktično prećutkuje. Tako mu se u dokumentima međunarodnih organizacija uopšte ne posvećuje pažnja, videti recimo Izveštaj Svetske banke o razvoju iz 1996. (From Plan to Market 1996), a koji je faktički bio programski dokument za zemlje u tranziciji, i umnogome odredio njihovu ekonomsku i razvojnu politiku u narednim decenijama. U svakom slučaju, privatizacija (zajedno sa deregulacijom) postala je jedna od (makro)karakteristika ovih zemalja, uključujući i Srbiju, u kojoj je naročito uzela maha nakon promena u 2000. godini.

Uporedo s masovnom privatizacijom, s efektima koji su u najmanju ruku diskutabilni, odvijao se i proces deregulacije, koji je takođe omogućio snažan prodor inostranog kapitala u našu privredu, uključivši i infrastrukturne delatnosti, i možda na prvom mestu po značaju bankovni sistem. Neke od infrastrukturnih delatnosti za sada su ostale u javnom vlasništvu, iako se konstantno plasiraju informacije o njihovoj skoroj

transformaciji (tj. o prodaji stranom kapitalu). Kao što je potrebno da se dosadašnja privatizacija objektivno sagleda (ne samo s ekonomskog stanovišta), tako je potrebno i buduće korake u ovoj oblasti razmatrati pažljivo, uzimajući u obzir ne samo više kriterijuma (pored ekonomskih), tako i efekte do sada izvršenih privatizacija.

U neposrednoj vezi sa prethodnim treba posmatrati i spoljnotrgovinska ograničenja, odnosno njihova ukidanja, koja su takođe proistekla iz prihvatanja neoliberalne agende (tj. Vašingtonskog dogovora). Upravo to predstavlja jedan od glavnih zahteva Dogovora, i po njemu se, kako ističe Čang (Čang, H.-Dž. 2016: 107), nepogrešivo može prepoznati ko pripada neoliberalnim ekonomistima. Pri tome, apologija slobodne trgovine ide do neshvatljivih ekstrema, pa tako Vilem Bojter, nekada glavni ekonomist EBRD, ističe da i nije potrebna recipročnost u trgovinskoj liberalizaciji, premda i ona uvećava dobitke, već je dovoljno jednostrano liberalizovanje (Chang, H.-J. 2003)!

Cela ta ideologija trebalo bi da prikrije činjenice da spoljnotrgovinska liberalizacija nije dovela do ujednačavanja cena faktora proizvodnje, kako je to propagirano u duhu Samjuelsona, već je umesto toga došlo do svojevrstne specijalizacije za siromaštvo u duhu Rikarda i njegove teorije komparativnih prednosti, upravo onako kako to pokazuje Rejnert (Reinert, E. S. 2006: 147. i dalje).

Sve navedeno posebno dobija na značaju u uslovima u kojima je, nakon praktičnog dovršenja procesa deindustrijalizacije, potrebno obezbediti uslove za novu industrijalizaciju zemlje, o kojoj se, doduše prilično stidljivo i tiho, govori i piše već nekoliko godina, a u čemu bi zaštita nove industrije morala da ima svoju ulogu, ulogu koja je dokazana u višestoljetnoj ekonomskoj istoriji sveta.

Naravno, ne treba pri svemu tome gubiti iz vida ograničenja, koja proističu kako iz postojeće strukture privrede, tako i pre svega iz obaveza preuzetih raznim sporazumima s međunarodnim finansijskim organizacijama i drugim akterima sa značajnim uplivima na ekonomska (i ne samo ekonomska) kretanja u našoj zemlji. Posebno, velika ograničenja svakako proističu i iz finansijskog položaja (zaduženosti) Srbije, koji će u narednom periodu u značajnoj meri „vezivati ruke” ekonomskoj i razvojnoj politici zemlje (Cico, S., Rajnović, Lj., Bošnjak, I., (2021). Ne treba imati iluzije da to neće biti korišćeno kao dodatni „argument” za razne, političke pre svega, pritiske na Srbiju.

2.5. Konsolidacija postojećih komunalnih preduzeća

2.5.1. Priprema za transformaciju

Usled niza specifičnosti koje postoje u komunalnoj oblasti i nespornog značaja ove delatnosti za privredne subjekte, transformacija komunalnih sistema koja uključuje i promenu vlasničkih i upravljačkih struktura, zahteva određene preduslove ili pripremu za promene navise nivoa odlučivanja, organizacije, structure vlasništva, načina obavljanja delatnosti itd. Unapred planiranom adekvatnom pripremom za transformaciju mogu se sprečiti ili ublažiti potencijalni rizici od neuspelih promena. U komunalnoj oblasti, ovo je posebno važno zato što bilo kakvi zastoji u funkcionisanju mogu direkto ugroziti život u naseljima sa opasnim ekološkim i drugim posledicama.

Svi prethodni poslovi koje treba sprovesti u cilju uspešne transformacije komunalnih sistema paralelno treba da se obezbeđuju u dva smera:

- urediti svojinska rešenja vezana za imovinu, utvrditi adekvatnost cena usluga,
- prethodne pripreme selektivno sprovoditi prema projekciji budućeg statusa i razvoja komunalnih sistema.

Komunalni sistemi su u dosadšnjoj praksi u Srbiji u celini ili pojedinačno bili pod uticajem brojnih eksperimenata. U nekim delovima to je često rezultiralo zanemarivanjem razvoja komunalne infrastrukture, u nekim se nije vodilo računa o ekološkim posledicama, a u nekim ignorisanjem osnovne logike tržišnog poslovanja. Zbog toga je potrebno otkloniti ključne probleme

Kao preduslov za uspešnu transformaciju komunalnih sistema dovoljno bi bilo na početku otkloniti samo neke od postojeći strukturalnih činjenica:

Šta je problem	Moguća rešenja
Precizno utvrditi vlasništvo nad imovinom i kapitalom postojećih JKP - Republika, JLS ili JKP	Propisima/sporazumima prczicno urediti vlasništvo
U brojnim slučajevima je nejasno da li je JLS kao osnivač, vlasnik pojedinih delova imovine JKP (objekata i opreme) koje je delimično ili u celini finansirala.	Moguće je između JLS i JKP sačiniti deobni bilans, a za imovinu u vlasništvu JLS koju koriste JKP definisati uslove korišćenja u ekonomskom smislu
Naknade komunalnih usluga ne pokrivaju ni osnovne troškove, a u praksi je izrazito slaba naplata potraživanja.	Preporuka: postepeno prelaziti na ekonomske cene komunalnih usluga u skladu sa mogućnostima privrednih subjekata; povećati pravnu zaštitu prihoda JKP i postepeno preneti odgovornost za naplatu na JLS (sistem garancije)
Brojni komunalni objekti i oprema za rad su u lošem stanju, rizični za dalju upotrebu, iziskuju troškove troškove za održavanje, ali bez njih ne može da se vrši komunalna usluga.	Pripremiti Plan rekonstrukcije i obnavljanja komunalnih objekata i opreme, obezbediti sredstva (cena komunalne usluge, kredit, namenski fondovi opštine) i planu vršiti rekonstrukciju.

Pored toga u praksi postoji čitav niz nepoželjnih navika koje 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 aktera, potrebno je prethodno proceniti kojim instrumentima treba izvršiti konsolidaciju stanja u postojećim javno komunalnim preduzećima (Cico, S., Rajnović, Lj., (2019).

a) Ulaganje u objekate i opremu

Za predstojeću transformaciju javno komunalnih delatnosti 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.

U nekim gradovima Srbije u pogledu obnavljanja potpuno dotrajalih objekata i opreme potrebne za rad komunalnih preduzeća, učinjeni su brojni pozitivni pomaci. U tim sredinama loše stanje osnovnih komunalnih kapaciteta, dobro planiranim pristupom i značajnim investicijama dovedeno je u na funkcionalno i tehnološki prihvatljivo stanje.

Međutim, ukupno stanje komunalnih objekata i opreme i dalje je nezadovoljavajuće, 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 gde je prosečna starost veoma visoka (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023).

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 podrazumeva dostizanje nivoa prosečne starosti vozila od sedam do devet godina koji bi omogućio izbacivanje iz upotrebe vozila sa ekstremnim utrošcima.

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 prethodnom periodu u Srbiji je bilo različitih pristupa politici cena komunalnih usluga. Bez obzira na evidentan napredak u većem ili manjem približavanju realnim cenama, cene komunalnih usluga su još uvek daleko od cena koje pokrivaju sve troškove obavljanja te delatnosti.

Ako bi se na trenutak zanemario evidentan problem tekuće nelikvidnosti komunalnih preduzeća usled slabe i u jednom delu rizične naplate komunalnih usluga, može se smatrati da su postojeće cene komunalnih usluga, posle dugogodišnjeg zastoja, u većem broju javno komunalnih preduzeća, konačno dostigle ne samo nivo kojim se pokrivaju operativni troškovi, već da trenutno pokrivaju i veći deo amortizacije (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023). Kada bi stepen naplate komunalnih usluga bio na nivou od bar 95% uspešnosti naplate, komunalna preduzeća bi bila u stanju da redovno servisiraju svoje obaveze prema dobavljačima i zaposlenima i da pri tome budu finansijski sposobna za investicije u zamenu dotrajalih kapaciteta.

Pored toga, ostaje kao problem finansiranje razvoja. Razvoj komunalnih sistema podrazumeva:

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

Ukoliko bi se obezbedili dodatni prihodi javno komunalnih preduzeća, povećanjem cena komunalnih usluga ili na drugi način, u kratkom roku bi se rešilo npr. finansiranje investicija u opremu, dok bi za ostala finansiranja morali da se nađu drugi izvori sredstava. Investiranje u povećanje kapaciteta opreme je minimalni zahtev koji bi trebalo rešiti pred transformaciju komunalnih sistema, odnosno prva i minimalna konsolidacija u sektoru cena komunalnih usluga (Rajnović, Lj., 2024).

U oblasti naplate usluga komunalnih delatnosti nužna je primena inoviranih mera kojima bi se obezbedila efikasnija naplata potraživanja komunalnih preduzeća. Sa postojećim sistemom naplate i zaštite prihoda

teško je računati na zainteresovanost privatnog kapitala da se uopšte zainteresuje za investiranje svog kapitala u komunalnu delatnost (Rajnović, Lj., 2024). To je takođe deo minimalne konsolidacije stanja u komunalnim delatnostima koju treba izvršiti pre procesa transformacije i privatizacije komunalnih preduzeća.

c) Intelektualna svojina kao deo imovine JKP

Zbog dugogodišnje tradicije i prisustva na tržištu, kao i zbog osmišljenog načina i tehnologije rada, javna komunalna preduzeća u Srbiji, 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. Čak i da je bila evidentirana, opština bi i dalje imala identično (većinsko) pravo upravljanja kroz zastupljenost u Nadzornim odborima komunalnog preduzeća.

Međutim, u pripremi za predstojeću transformaciju postojećih javnih komunalnih preduzeća u kojoj se otvara prostor za partnerstvo sa privatnim kapitalom, stvari treba izmeniti. Svi potencijalni strateški partneri (naročito oni iz najrazvijenijih zemalja) u svom ulogu vrednuju sve oblike intelektualne svojine sa kojima raspolažu, koja u svetu tehnološke revolucije imaju značajnu vrednost (Cico, S., Rajnović, Lj., Bošnjak, I., 2021). Radi obezbeđivanja ravnopravne pozicije u pregovorima sa strateškim partnerom i realnog vrednovanja pojedinačnih uloga, potrebno je da javno 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 budućnost je prilično jednostavan i zahteva daleko manje sredstava.

III ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA U PRIVATIZACIJI DELATNOSTI OD OPŠTEG INTERESA

Privatizacija predstavlja proces prodaje ili besplatnog davanja imovine kojom ona prelazi iz državnog (ili društvenog) u privatni sektor. U oba slučaja privatizacija je postupak koji se sprovodi pod uslovima utvrđenim odgovarajućim zakonima u svakoj konkretnoj zemlji. Ciljevi koji stoje iza procesa privatizacije razlikuju se u zavisnosti od toga da li se proces sprovodi u tržišnim privredama, s već razvijenim privatnim sektorom, ili u zemljama u tranziciji, koje su imale snažan javni (državni i društveni) i slab privatni sektor (Rajnović, Lj., 2023).

Generalno, smatra se da privatizacija u tržišnim privredama treba da poveća efikasnost, da obezbedi preraspodelu nacionalnog dohotka i da smanji pritisak na budžet, dok u zemljama u tranziciji ona treba da obezbedi ostvarivanje političkih ciljeva, kao što su otvaranje procesa demokratizacije društva i ostvarivanje političkih i ličnih sloboda, a da zatim dovede do stvaranja tržišne privrede sa privatnim preduzetništvom i da obezbedi porast ekonomske efikasnosti i porast budžetskih prihoda (Rajnović, Lj., 2023; Raičević, V., Kovačević, M. 2011: 67–68).

Privatizacija je svakako proces koji je obeležio poslednje decenije XX i početak XXI veka, ne samo u bivšim socijalističkim zemljama. Ipak, ne bi bilo pravilno vezivati je samo za ovaj period, ona je poznata i iz starijih epoha ekonomske istorije. Tako, ekonomisti koji inače rado citiraju A. Smita navode i njegove reči o prednostima koje bi donela privatizacija zemljišta: „U svakoj velikoj evropskoj monarhiji prodaja krunskih dobara donela bi veoma veliku svotu novca, koja bi, kad bi se upotrebila za plaćanje državnih dugova, oslobodila od zalaganja mnogo veći prihod nego što je onaj koji su ta zemljištva ikada davala kruni.

Kad bi krunska zemljišta postala privatno vlasništvo, ona bi se u toku nekoliko godina veoma mnogo poboljšala i obradila.” (Smit, A., 1970: 1129–1130.) Ove Smitove reči pokazuju da je već tada (pre dva i po veka) postojala svest o promeni vlasništva i o efektima koje takva promena može doneti.

Međutim, treba naglasiti da pristalice privatizacije pri tome simplifikuju i makar i delom iskrivljuju Smitove reči, ne uvažavajući istorijski kontekst

i ciljeve koje je Smit imao u vidu.³ Još veće simplifikacije i netačnosti dopustio je isti autor u istorijskom primeru, koji navodi na istoj strani knjige (Vukotić, V., 1993: 54). Tim se primerom, navodno, dokazuje da je još pre četiri veka u Plimutskoj koloniji zajednička (kolektivna) svojina nad zemljištem dovela do gladi, jer seljaci nisu bili zainteresovani oko usavršavanja metoda rada i za povećanje prinosa, a tri godine kasnije, nakon „privatizacije” zemljišta, došlo je do povećanja prinosa. Naravno, ovaj autor nije u tome usamljen, naprotiv. Događaji ovog kratkog perioda iz života prvih doseljenika u Plimut (i Virdžiniju) postali su za savremene pristalice liberalnih ekonomskih vrednosti gotovo hrestomatijski primer neosnovanosti kolektivne svojine i prevoshodstva privatne.

Međutim, detaljna proučavanja dala su drugačiju sliku ove epizode iz perioda ranog kolonijalizma. Plimutska kolonija bila je, naime. privatna kompanija sa zajedničkom (danas bismo rekli – akcionarskom) svojinom nad svime – zemljom, domovima, sredstvima rada i (pretpostavljenim) profitom od rada svih kolonista. Kolonisti, koji ni u kom slučaju nisu bili seljaci (nisu poticali iz tog sloja, ili klase), dobijali su parcele na obradu, s tim što je bila ustanovljena njihova redovna promena, tako da se nisu zadržavali na istom komadu zemlje (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023). U takvim opštim uslovima oni su se sukobili s problemom koji je u literaturi dobio naziv tragedija opštine (ili opštih resursa), koji nastaje u situaciji kada je, iz bilo kojih razloga, teško (ili nemoguće) ograničiti pristup eksploataciji (potrošnji) nekog ograničenog prirodnog ili stvorenog resursa. (Студенцов, В. В., 2022).

Nezavisno od navedenog odstupanja od naše teme, treba reći da je jedan od osnovnih i nespornih ciljeva privatizacije – otklanjanje slabosti imanentnih državnom preduzeću i državnoj svojini. Svaki vid svojine, naime, poseduje određene slabe strane, ali problem s privatizacijom (ne

³ Navedeni citat kod V. Vukotića izgleda ovako (bez navođenja izvora): „U svakoj velikoj monarhiji, u Evropi, prodajom zemljišta dobila bi se velika svota novca, koja bi da se namijeni isplati javnih dugova, iz hipoteke dala mnogo veći prihod od ijednog koji su te zemlje ikad pružile monarhiji. Kad bi krunska zemljišta postala privatno vlasništvo, ona bi, u toku nekoliko godina, postala vrlo napredna i dobro obrađena.” (Vukotić, V., 1993: 54.) Radi jasnoće, recimo da Smit ovde govori o neproduktivnom držanju zemljišta u vlasništvu krune, najčešće u obliku šuma, i o alternativni – prodaji tog zemljišta, čime bi se obezbedio i veći prihod kruni i veći prihod i potrošnja naroda.

samo u tranzicionim zemljama) sastoji se prevashodno u prevladavanju ideoloških nad racionalnim razlozima. Zato je gore i dat malo ekstenzivniji osvrt na jedan od takvih primera, u kojem i navedeni autor nije uspeo da se oslobodi ideologije. Ipak, potrebno je konstatovati činjenice, a one govore da je privatizaciju prihvatio sav tzv. tranzicioni svet, koristeći naravno i neka od iskustava koja su stekla razvijena društva, ona koja su u takve procese ušla nešto ranije. U naredna dva odeljka pozabavićemo se nekim od tih iskustava.

1) Javni sektor u razvijenim tržišnim privredama

Na drugom mestu u ovoj knjizi već je istaknuto da je XX vek bio vreme snažnog uspona javnog sektora. Taj proces zahvatio je u više talasa socijalističke zemlje, zatim dekolonizovane zemlje Afrike, Azije i Latinske Amerike, ali takođe i razvijene, a među njima i najjaču i onu koja se smatrala za barjaktara liberalizma – SAD. Naravno, taj proces ostvario je snažan uspon i u evropskim zemljama s razvijenom privredom, uključujući i one koje su u odnosu na SAD bile na suprotnom polu, tj. koje su svoj privredni uspon zasnivale na izgradnji socijalne države. Jednu malu islustraciju tog procesa daje naredna tabela, koja prikazuje udeo javnog sektora u zaposlenosti i bruto društvenom proizvodu (BDP) u godinama druge polovine tog veka.

Tabela 1. Udeo državnog sektora u ukupnoj zaposlenosti i BDP SAD i Nemačke

Godina	SAD		Nemačka	
	zaposlenost	BDP	zaposlenost	BDP
1960.	12,8	10,4	11,6	11,1
1970.	15,8	12,9	14,1	12,3
1980.	17,4	11,7	17,8	14,8
1990.	15,5	11,7	17,8	13,2

* Ukupna država (sve institucije javne vlasti od federacije do opština) + javna preduzeća u direktnom vlasništvu države u SAD; ukupna država + savezne železnice i savezna pošta u Nemačkoj.

Izvor: (Petrović, M., 1995: 173)

Kako navodi ovaj autor (Isto, 1995: 174), uticaj javnog sektora je još veći kada se uračunaju svi oblici kontrole kojom su, počev od kontrole

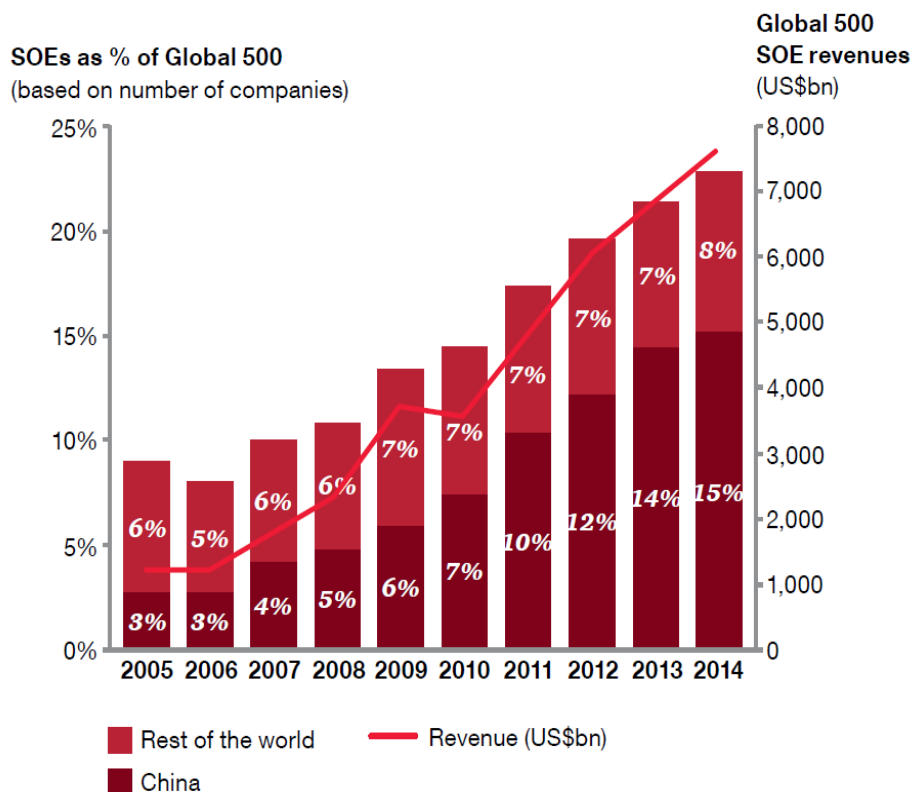
pristupa tržištu, cena i količina, izložena preduzeća koja posluju u monopolskim granama – transport, komunikacije, energetika i komunalne delatnosti. Ovaj vid kontrole posebno je izražen upravo u SAD, gde su osim pošte, javnih finansijskih institucija i nekih preduzeća iz energetskog kompleksa i obezbeđenja komunalnih usluga (koja su u vlasništvu gradova i opština), sva ostala preduzeća ovih delatnosti nominalno u privatnom vlasništvu, ali nikako nije zanemarljiv ni u Nemačkoj.

Ako se uračuna udeo i ovih (nominalno privatnih, a suštinski kontrolisanih) monopolskih grana, kao i kapacitete u obrazovanju, u Nemačkoj u vlasništvu države (pre svega pokrajina, a manjim delom savezne države i opština), udeo javnog sektora procenjuje se u ukupnoj zaposlenosti na oko 20% u SAD i oko 25% u Nemačkoj, a u BDP na oko 15% u SAD i oko 20% u Nemačkoj (Petrović, M., 1995: 174).

I pored značajnih tokova privatizacije u poslednjim decenijama XX i tokom ovog veka uticaj javnih preduzeća u globalnoj ekonomiji nastavio je značajno da raste, videti sliku 1. Prema analizi Price Waterhouse Coopers, udeo preduzeća sa 50 i više procenata vlasništva države povećan je za deset godina (sa 9% u 2005. na 23% u 2014), bazirano na broju kompanija. Pri tome, daleko najveći doprinos ovom udelu daje Kina, čiji je udeo gotovo dvostruko veći od udela ostatka sveta.

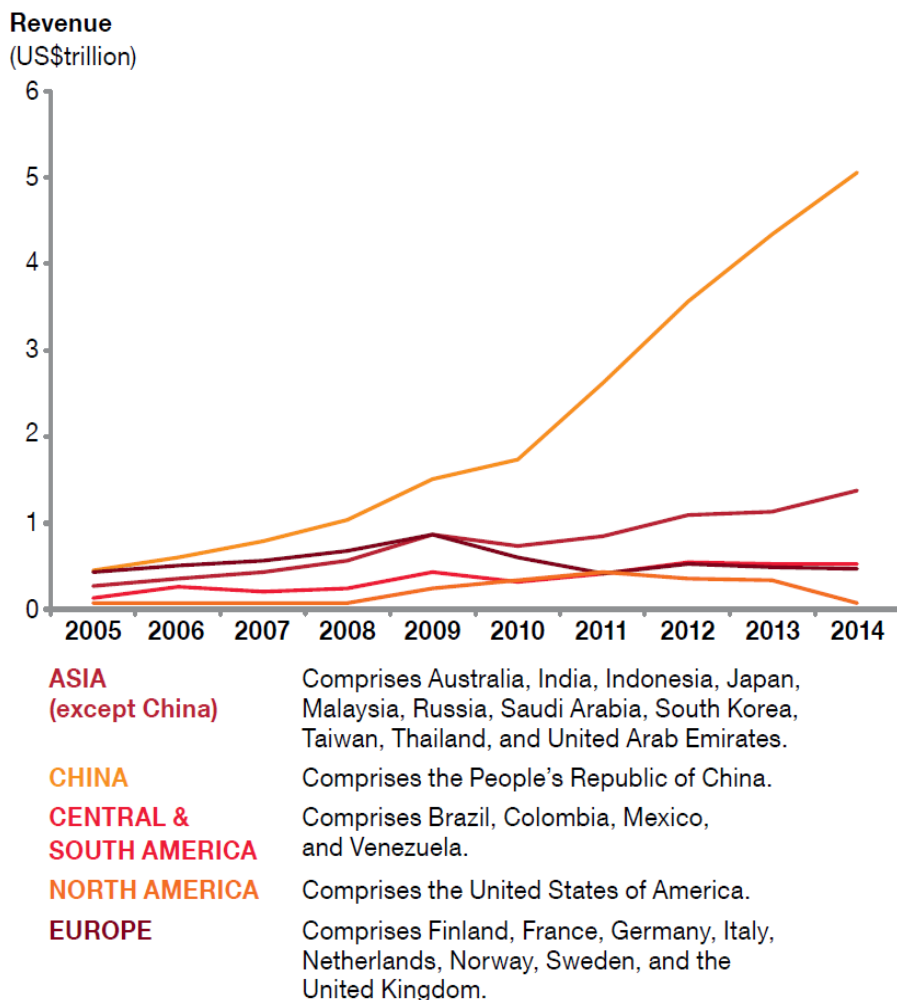
Udeo kineskih javnih preduzeća ubedljivo je najveći i kada se posmatra ukupan prihod, videti sliku 2. Prema istom izvoru, ukupan prihod kineskih javnih kompanija nadmašuje sve ostale i u velikom je usponu, dok je prihod kompanija iz SAD u opadanju, a Evrope nakon pada u godinama 2009–2011 faktički stagnira.

Slika 1. Preduzeća u državnom vlasništvu na listi Global 500



Izvor: (PricewaterhouseCoopers, 2015: 9)

Slika 2. Ukupan prihod javnih kompanija s liste Fortune 500



Izvor: (PricewaterhouseCoopers, 2015: 9)

Pošto lista Fortune 500 obuhvata samo izlistane kompanije, jasno je da je značaj javnih preduzeća i mnogo veći, pri tome naravno ne samo u navedenim, odnosno slikom obuhvaćenim zemljama. Može se konstatovati, dakle, da bez obzira na široko sprovedenu privatizaciju u razvijem i zemljama u tranziciji, uluga javnog sektora u svetskim okvirima ne samo da ne opada, već se povećava.

2) Iskustva zemalja u tranziciji

Ulazak u poslednju deceniju XX veka obeležen je u velikom delu socijalističkog sveta (SSSR i zemlje centralne i istočne Evrope) slomom centralno planiranih (socijalističkih) privreda, zasnovanih na državnoj i društvenoj svojini kao preovlađujućem svojinskom obliku. U osnovi, privatizacija kao proces prevođenja javne (državne i društvene) svojine u privatnu nije bila sporna, bar ne za većinu autoriteta.

Pri tome, međutim, prenebregavana je fundamentalna razlika između privatizacije u sistemima koji su počivali na privatnoj svojini i privatizacije u sistemima zasnovanim na kolektivističkoj svojini (Bujišić, 1996). Neuvažavanje te činjenice, tj. tog saznanja, rezultovalo je stupanjem u proces privatizacije bez neophodnog „prelaznog perioda”, tokom kojeg bi se ostvarila priprema za prevođenje celog sistema (društvenog mehanizma) na novu filozofiju, i predvideti način i sredstva za servisiranje obaveza, posebno prema vlasnicima imovine nacionalizovane bez adekvatne naknade, prema deviznim štedišama u zemlji, i prema poveriocima u inostranstvu (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023; Madžar, Lj., 1995).

Postojali su, naravno, i mnogi drugi preduslovi (Drašković, V., 2005: 73), koji međutim nisu stvoreni. Kako ističe upravo navedeni autor, u praksi privatizaciona infrastruktura se u većini postsocijalističkih zemalja izgrađivala na brzinu, formalizovano i lobistički, i što je možda i najvažnije – bez iskrene želje i namere da posluži formiranju pravednih privatizacionih kriterijuma (Rajnović, Lj., Cico, S., 2023). Pretežno negativne posledice bile su normalan rezultat nepostojanja i neispunjenja svih tih potrebnih uslova.

Umesto svega tog potrebnog a nerealizovanog, razmatranja su se usredsredila na metode privatizacije, i spornim su mogli da budu smatrani samo (neki) načini njenog sprovođenja. Sami ti procesi, uz određene razlike od zemlje do zemlje, odmah po početku privatizacije u većini bivših socijalističkih zemalja doveli su do ogromnih negativnih posledica i problema, koji su široko razmatrani u literaturi (Rajnović, Lj., 2023). Veliki pad proizvodnje, ogromne socijalne nejednakosti, poremećaji u ekonomskoj strukturi, gubitak ekonomske nezavisnosti,

deindustrijalizacija⁴, pa i izraziti demografski problemi⁵, kao i opšta korupcija koja je sve to pratila, sve su to najvidljiviji problemi tranzicionog procesa u većini ovih zemalja, koje neke od njih ni do danas nisu uspele da prevladaju (misli se pre svega na one koje su ostvarile najlošije rezultate, poput Ukrajine i Moldavije).

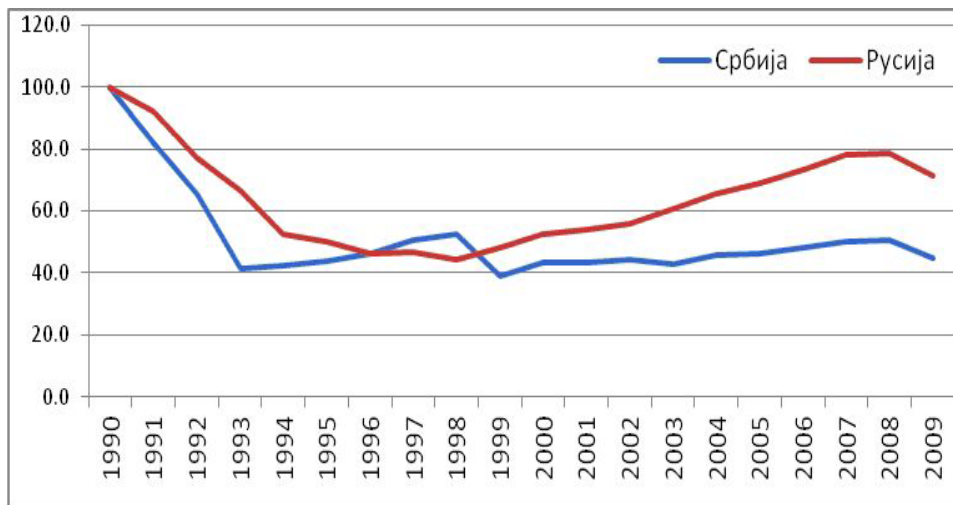
Privatizacija je prihvaćena, naravno, ne samo u Srbiji, tj. SFR Jugoslaviji, odmah na prelazu u poslednju deceniju XX veka, već i u svim ostalim socijalističkim zemljama istočne i jugoistočne Evrope. Početni rezultati u prvim godinama bili su skromni, što je objašnjavano apsolutnom dominacijom državne svojine, otporom usled ideoloških faktora i dr. (Rajnović, Lj., 2023; Vukotić, V., 1993: 68). Veća tada postojale su ne male razlike po zemljama u pogledu obima privatizacije, njene brzine, načina i tehnike. Sam proces nešto ranije je pokrenut u Mađarskoj, Poljskoj i Čehoslovačkoj, a kasnije u zemljama SSSR, u Bugarskoj i Rumuniji.

Mađarska je isticana kao zemlja koja je prva ušla u proces, i prva prošla fazu tzv. epohalne privatizacije. Proces tzv. poluprivatizacije (tj. jačanja privatnog sektora) pokrenut je na početku 1970-ih, a na kraju devete decenije doneti su propisi koji uređuju preduzetništvo i prodaju državne svojine. Oni su privukli strani kapital (samo u drugoj polovini 1990. inostrana ulaganja iznosila su više od milijarde dolara), ali su preduzeća pokupovali uglavnom stranci i „ljudi iz nomenklature”, što je naravno praćeno velikim optužbama na račun privatizacije (Vukotić, V., 1993: 68).

⁴ Videti: (Буквић, Р., 2012).

⁵ Videti bogatu literaturu o tzv. Ruskom krstu, a pre svega: (Stuckler, D. et al., 2009), gde se demografska kriza direktno povezuje s procesom masovne vaučerske privatizacije.

Slika 3. Obim industrijske proizvodnje Rusije i Srbije (1990=100)

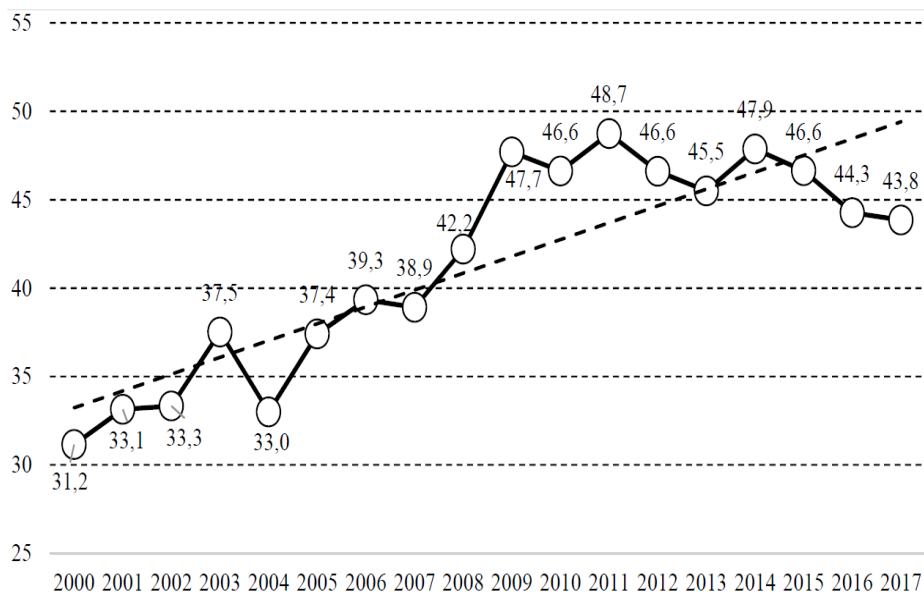


Izvor: (Буквић, Р. 2012: 10)

Tretman privatizacije, kao ključne komponente ovih procesa, bio je različit, kako u teorijskim razmatranjima, tako i u njenom praktičnom realizovanju. Ispočetka je isticano da je privatizacija sredstvo do cilja, a ne sama sebi cilj, dok se kao cilj definišu veća efikasnost i smanjivanje budžetskog deficita (Vukotić, V., 1993: 58), a slične stavove izneo je veći broj naših ekonomista, videti (Drašković, V., 2005; Mitrović, Lj. 2018).

Ipak, nije trebalo čekati dugo da se pojave upravo takva shvatanja, naime, da je privatizacija „cilj privredne i društvene tranzicije” (Madžar, Lj., 1996). Bez namere polemisanja s takvim stavom, navedimo da njegovo obrazlaganje pozivanjem na nagon za sticanjem i posjedovanjem, iskonski ugrađen u same temelje čoveka kao stvaralačkog i aktivnog bića (Madžar, Lj., 1996: 5), podseća na Smitovo shvatanje o čovekovoj urođenoj sklonosti da „menja, tramp i zamenjuje jednu stvar za drugu” (Smit, A., 1970: 60), shvatanje koje kao ni upravo citirano nije izdržalo proveru, videti (Sahlins, M., 2016).

Slika 4. Udeo državnog sektora u BDP Rusije 2000–2016



Izvor: (Радыгин и др., 2019: 24)

Čini se, ipak, da je, bez obzira na različita teorijska razmatranja i obrazloženja, pravi cilj privatizacije iskazao Anatolij Čubajs, još pre početka privatizacije u Rusiji (tada, zapravo, još u SSSR-u), nalazeći se na čelu Komiteta za ekonomske reforme. On je istakao da cilj privatizacije nije ni rast blagostanja društva, ni opšta efikasnost proizvodnje, ni blago za zemlju, već, pre svega, stvaranje klase sopstvenika (Вилькобрисский, М., 2012: 23). U skladu s tim ciljem, političkim par ekselans, Čubajs je stvorio ne socijalnu klasu, ne socijalni sloj, već grupu oligarha, koja je vladala celokupnom svojinom Rusije, sa svim ekonomski i socijalnim posledicama, videti (Вилькобрисский, М., 2012: 85–104), (Буквић, Р., 2009).

Tokom poslednje decenije XX veka privatizacija u Rusiji prošla je kroz dve etape:

- 1) etapa masovne privatizacije (1992–1994) i
- 2) etapa novčane privatizacije (1994–1999), nakon čega je, kako se to tumači u zvaničnim dokumentima, usledio period usavršavanja pravnih osnova raspolaganja državnim vlasništvom.

U celini, ceo ovaj period dobio je izrazito negativne ocene ne samo od strane većine autora koji su razmatrali i analizirali privatizaciju, već i zvaničnih državnih tela. Tako, recimo, u sveobuhvatnoj analizi Obračunskog doma Ruske Federacije (Счетная палата Российской Федерации, 2004: 143) ističe se da je do kraja decenije praktično u celosti bio rešen zadatak promene oblika vlasništva (58,9% preduzeća postalo je privatno), ali niz strateških ciljeva privatizacije nije ostvaren: nije formiran široki sloj efikasnih privatnih sopstvenika, strukturno prestrojavanje privrede nije dovelo do željenog povećanja efikasnosti poslovanja preduzeća, pokazalo se da je investicija privučenih u procesu privatizacije nedovoljno za proizvodni, tehnološki i socijalni razvoj preduzeća, u nizu grana nije se uspeo očuvati konkurentni položaj preduzeća na domaćem i svetskom tržištu.

Posle decenije „divlje” privatizacije, u Rusiji je situacija počela donekle da se menja. Udeo državnog sektora u BDP, meren specifičnim indeksom RANHIGS, koji je u 2000. bio sveden na tek nešto iznad 30%, počeo je da raste, i krajem prve decenije dostigao je maksimalnih 48,7%. U drugoj deceniji on se uz manja kolebanja lagano smanjivao. Udeo države meren procentom državnog sektora u prihodu top-100 kompanija grane u 2016, prema istom izvoru kretao se do maksimalnih 83,0% (transport), 70,9% (energetika) i 70,0% (rudarstvo), dok je u ostalim granama bio ispod 15%. U komunalnoj privredi taj udeo je iznosio 31,9%, i bio je među najvećima (pored navedenih, veći udeo imala je grana finansije i osiguranje, 46,8%).

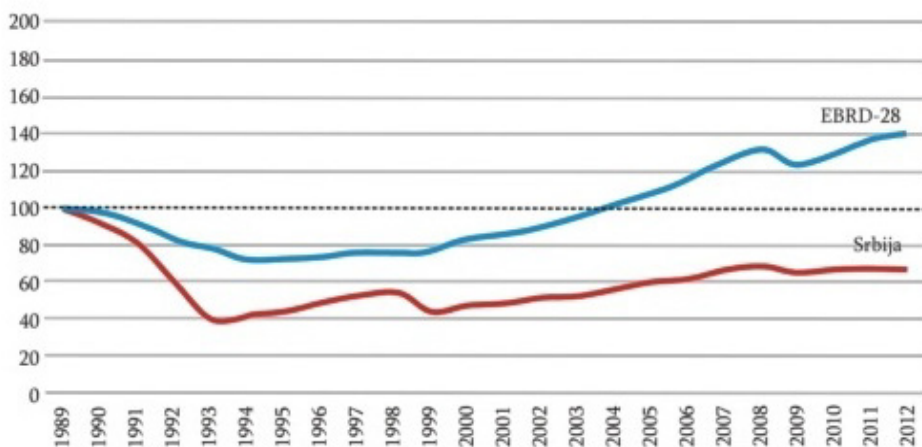
Kroz ovaj turbulentni period (stambeno-) komunalna privreda Rusije prošla je bez većih administrativnih promena, ostajući i dalje u državnom i municipalnom vlasništvu. Na početku procesa privatizacije u 1992. godini komunalna preduzeća (zajedno s preduzećima gradskog

saobraćaja, zalagaonicama, javnim kupatilima i hotelima, kinematografijom i sl.) svrstana su u grupu za koju su postojala različita ograničenja, konkretno čija se privatizacija realizuje na osnovu odluka organa državne uprave i mesne administracije. Kao rezultat odgovarajućeg tretmana, upravljanje u ovom privrednom sektoru predato je unitarnim (jedinstvenim) preduzećima, dok je udeo privatnih kompanija u obimu proizvodnje i realizaciji usluga minimalan.

Međutim, neusavršenost mehanizama finansiranja organizacija stambeno-komunalnih usluga (na teret budžeta različitih nivoa), niska sposobnost platežno-sposobne tražnje za uslugama, dotrajalost komunalnih mreža i komunikacija, nedostatak mehanizama privlačenja investicija, najzad neefikasna politika regulisanja tarifa dovela je do situacije da se većina stambeno-komunalnih preduzeća našlo na ivici bankrota. U takvim uslovima sazrela su shvatanja povećanje efikasnosti grane i njeno dovođenje u sklad sa savremenim uslovima tržišne privrede zahtevaju ekspanziju sfere privatnog biznisa.

U tom pravcu pokrenuta je živa aktivnost vlade, opštinskih struktura i privatnog biznisa na donošenju propisa i pravila u pravnoj, poreskoj i računovodstvenoj oblasti, koje su za cilj imale pokretanje privatizacionih procesa i u ovom domenu (Кузнецова, Г. Г., 2011).

Slika 5. BDP Srbije i 28 zemalja u tranziciji



Izvor: (Bukvić, R., 2013)

Jedna od opštih ocena sadašnjeg stanja privatizacije u Rusiji glasi da i pored 30-godišnje istorije ovog procesa (naročito, uzimanjem u obzir i poslednje decenije XX veka, kada je obavljen gro privatizacija) Rusija i dalje prema veličini državnog sektora zauzima jednu od vodećih pozicija u svetskim razmerama, videti sliku 4. Globalna strategija države u pogledu vlasništva, praćena aktuelnim promenama u zakonodavstvu, zasniva se na opštoj postavci o smanjenju državnog udela u vlasništvu. Pri tome, u većem broju privrednih sektora, pa i u komunalnoj privredi (kao i u četiri grane s većim udelom države nego u njoj) ona se sastoji u delimičnom izlasku, tj. smanjenju udela u vlasništvu (Радыгин и др., 2019: 64 i dalje).

Potrebno je, svakako, upozoriti da privatizacija čak i kada je shvaćena kao sredstvo za postizanje efikasnosti, nije dovoljan uslov da se to i ostvari. Faktori povećanja efikasnosti su konkurencija, poboljšanje menadžmenta ili efikasnije državno regulisanje (Drašković, V., 2005). Drugim rečima, privatizaciju treba posmatrati i sprovoditi u kontekstu celokupnog okruženja, koje uključuje i navedene faktore. u realnim uslovima, praktično u svim tranzicionim zemljama, privatizacija je koncipirana i sprovedena onako kako je to odgovaralo veoma uskom krugu privilegovanih pojedinaca državno-birokratske i privredno-upravljačke nomenklature, i kao rezultat ti pojedinci su imali mogućnost da ostvare ekskluzivan pristup društvenim resursima, koje su zatim na razne načine prevodili u privatni svojinski status (Drašković, V., 2005: 76; (Cico, S., Rajnović, Lj., Bošnjak, I., 2021).

Interesantno je i iskustvo Nemačke, koja je nakon pada Berlinskog zida i ujedinjenja rešavala probleme istčnonemačke privrede. Neposredno pre ujedinjenja usvojen je niz propisa: Zakon o privatizaciji i reorganizaciji društvene imovine, Zakon o posebnim investicijama u Nemačkoj Demokratskoj Republici, Ugovor između SR Nemačke i DR Nemačke o uspostavljanju jedinstva Nemačke, Zakon o regulisanju otvorenih imovinskih pitanja, Zakon o bilansu u DM i novom utvrđivanju kapitala, Zakon o otklanjanju limitirajućih faktora u privatizaciji preduzeća i forsiranju investicija, s pratećim propisima (Bogdanović, D., 1995).

Po oceni citiranog autora, ovo je u prvoj polovini desete decenije XX veka jedina uspešna privatizacija, i to kao umnogome rezultat transfera 500 milijardi DM u toku četiri godine u vidu privatnih i javnih investicija. Kad je reč o javnim preduzećima, ona su navedenim

zakonskim rešenjima transformisana u društva kapitala, a vlasnik akcija je Agencija za privatizaciju u Berlinu. Agencija je privatizovala niz preduzeća, a u pretežno državnom vlasništvu ostali su infrastrukturni objekti i komunikaciona preduzeća, ali su već do polovine decenije planirane privatizacije i ova preduzeća (Telekom, Deutsche Bundespost, Autobahn Tank, Rhein-Main-Donau AG i dr.), čime bi privatizacija u celini bila okončana.

Do kraja 1994. privatizovan je kapital u vrednosti 170 milijardi DM. Privatizaciju prati obavezna reorganizacija, kao i finansijska konsolidacija preduzeća, strukturno prilagođavanje, uvođenje novih tehnologija, otvaranje radnih mesta i dr. Sve navedeno prema (Bogdanović, D., 1995: 184).

Sticajem okolnosti, tranzicija Srbije imala je značajne specifičnosti u odnosu na druge tranzicione zemlje. Tu pre svega mislimo na ratove na prostorima nekadašnje SFRJ i na sankcije međunarodne zajednice tokom poslednje decenije XX veka, ali naravno i na agresiju NATO pakta u 1999. godini. Zbog toga su, s jedne strane, ekonomski (i ostali) rezultati Srbije tokom ove decenije bili značajno niži, a s druge strane to je uzrokovalo situaciju u kojoj se nakon političkih promena u 2000. govori o početku tranzicije upravo u toj i sledećoj godini. Ipak, i pored toga, ukupni učinak tranzicionog procesa u Srbije nije se mnogo razlikovao od većine zemalja u tranziciji, videti kao ilustraciju sliku 3, koja prikazuje intenzitet deindustrijalizacije Srbije i Rusije tokom dvodecenijskog perioda, praktično od početka tranzicije pa do velike finansijske krize iz 2008.

U odnosu na druge zemlje u tranziciji Srbija je u periodu do početka druge decenije XXI veka značajno zaostajala, videti sliku 5. dok su one, u proseku, nivo BDP-a iz 1989. dostigle 2004. (što je, naravno, takođe katastrofalan rezultat, koji pokazuje dubinu tranzicione krize u celini), nivo BDP-a Srbije je i u 2012. iznosio tek negde oko dve trećine onoga iz 1989.

IV MOGUĆNOSTI POLITIKE TRANSFORMACIJE JAVNO KOMUNALNIH PREDUZEĆA

4.1. Prethodno planiranje promena

Za razliku od drugih privrednih sistema i delatnosti, važnost i kompleksnost komunalne delatnosti već u fazi planiranja za svobuhvatnu transformaciju, zahteva veću dozu opreznosti i strateškog planiranja dobro analiziranih promena. U ovom slučaju, zbog javnog interesa građana i drugih korisnika komunalnih usluga, mora biti prepoznat interes korisnika i države na svim nivoima: na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Takođe, postojeća javna komunalna preduzeća, moraju biti predmet posebne zaštite i nadzora, iz prostog razloga što ova preduzeća zadovoljavaju sada i u budućnosti najveći deo komunalnih potreba građana. To su sistemi koji obavljaju delatnost koja je od vitalnog značaja za život i rad privrednih subjekata u naseljima (Cico, S., Rajnović, Lj., Bošnjak, I., (2021).

Na uređivanje statusa i položaja postojećih komunalnih preduzeća utiče raznolikost postojećih komunalnih preduzeća koja je uslovljena različitim stepenom urbanizacije, veličinom naselja i drugim specifičnostima, zbog čega će budući status komunalnih delatnosti u različitim sredinama biti različito uređen i definisan. U tom delu svaka jedinica lokalne samouprave treba značajno da učestvuje. Zbog značaja komunalne problematike i rizika po korisnike: građane i druge korisnike komunalnih usluga, potrebno je naglasiti u bilo kakvim promenama, uspostaviti odgovornost za donošenje odluka.

U takvoj situaciji bi profesionalno i odgovorno planiranje promena u komunalnoj delatnosti bilo za sve nosioce odluka obavezno. To je zaštita od bilo kog oblika ishitrenosti ili nepromišljenosti, ali ujedno i mehanizam kojim se i naknadno u toku poslovanja može proveriti ispravnost postavljenih ciljeva nadležnih organa i pojedinaca koji su donosili odluku. U postupku planiranja promena u transformaciji postojećih komunalnih sistema, potrebno je uskladiti i sinhronizovati aktivnosti na dva nivoa odlučivanja:

- nacionalnom jer je država zainteresovana za uređivanje ove oblasti u socioonoškom smislu, za koju je ujedno i najviše odgovorna i

- lokalnom od koje se očekuje profesionalno organizovanje i izvršavanje obaveza i moralna odgovornost.

4.1.1. Planiranje promena na nacionalnom nivou

Osnovni zadatak države u reorganizovanju komunalnih delatnosti ogleda se u usmeravanju promena, na način da smanji mogućnost poremećaja u pojedinim lokalnim sredinama koji bi mogli dovesti do ugrožavanja redovnog funkcionisanja te delatnosti delom ili u celini. U ovom delu postoji mnogo je prostora za decentralizaciju i prenošenje ingerencija na lokalnu samoupravu, ali uz nužno kontrolisanje i praćenje procesa u celini.

U ovom delu, država tu ima trostruku ulogu:

- u zakonodavnoj oblasti treba da unapredi postojeće propise kojima se daje značajno ovlašćenje lokalnim samoupravama da uopšte odlučuju o transformaciji lokalnih komunalnih sistema i u kojima se definišu ograničenja, što je u proteklih par godina u ovom delu zakonodavne aktivnosti, dosta toga 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 na najvišem nivou inad lokalnih interesa, a u nekim delovima i nacionalne okvire.

Važnije od podele nadležnosti, je da ove oblasti budu planirane i kontrolisane od države, odnosno da ne ostanu nepokrivene. Kako se ovde radi o koliziji interesa na lokalnom i nacionalnom nivou, u suštini je ovaj kompleks problema političke prirode.

- treća uloga države je neposredno vezana za transformaciju komunalnih sistema. Veoma je važno da država usmeri promene u načinu organizovanja lokalnih komunalnih sistema radi usklađivanja planiranih promena sa ukupnim stanjem u drugim privrednim granama i ukupnim reformama u zemlji. Planirano usmeravanje promena nikako ne ugrožava samostalnost lokalnih samouprava, već predstavlja pomoć i podršku za promene.

Ove tri uloge države rekapitulirane su u narednom pregledu:

Potrebne aktivnosti	Aktivnosti koje su vezane za sledeće:
Usavršavanje zakonodavnog okvira vezanog za preciziranje samostalnosti opština i drugih statusnih pitanja	Preispitivanje postojećih propisa, status komunalnih preduzeća, ostvarivanje javnog interesa...
Preciziranje osnovnih interesa Države u celini i ekonomsko i političko usaglašavanje sa JLS	Detaljno urediti oblast prava korišćenja prirodnih dobara, zaštitu životne sredine, prostorno planiranje itd.
Donošenje strateškog plana za transformaciju komunalnih delatnosti na nacionalnom nivou	Predvideti praktične oblike transformacije i racionalnu dinamiku promena, sa sredstvima za podsticaj promena

4.1.2. Planiranje promena na nivou JLS

Problemi u funkcionisanju lokalnih javnih preduzeća su slični onima koji su smetnja i u radu javnih preduzeća na nivou Republike:

njihova efikasnost, koja je u proseku niska, znatno varira od jedne do druge lokalne samouprave,

- proces imenovanja menadžmenta je često ispolitizovan. Kao i slučaju javnih preduzeća na nivou Republike, i u lokalnim javnim preduzećima prioritet uglavnom nije ekonomska efikasnost, već socijalni i politički ciljevi (kao što je ranije navedeno, ovo uključuje maksimizaciju broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa kao „socijalne“ kategorije),
- niske cene nekih komunalnih usluga (grejanje u mnogim lokalnim zajednicama, gradski prevoz u Beogradu i dr.) direktno utiču na pojavu gubitaka komunalnih preduzeća i rast budžetskih subvencija,

- lokalna preduzeća u zbiru ostvaruju visoke gubitke i primaju znatne subvencije.

U procesu organizovanja bilo koje privredne delatnosti lokalna samouprava je najviše zainteresovana, naročiti za transformaciju komunalne delatnosti, tako da je njihova uloga veoma važna i neizostavna. Na nivou JLS treba da se donose odluke od kojih će zavisići na koji način će funkcionisati komunalne službe i u kom stepenu će biti zadovoljene potrebe građana i drugih korisnika komunalnih servisa.

Planiranje transformacije u celini je važno pitanje koje je pre svega u interesu JLS. Planiranje služi kao instrument kojim se sprečava pojava nekontrolisane preraspodele monopola, ali i instrument za obezbeđivanje opštine od mogućnosti pojave ili razvoja nelojalne konkurencije u komunalnoj oblasti (**Rajnović, Lj., Cico, S., 2019**). 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.

Najvažniji cilj sistematskog planiranja transformacije komunalnih delatnosti je vezan za javni interes građana i drugih korisnika komunalnih delatnosti. Veza između opštine koja je odgovorna za funkcionisanje i kvalitet komunalnih usluga, preduzeća ili drugih privrednih subjekata kome je povereno da vrši pojedine komunalne servise i građana kao korisnika, ali i aktivnih činioaca ukupnog komunalnog poretka, treba da se zasniva na kontinuiranoj saradnji i kontroli rada (**Rajnović, Lj., Cico, S., 2019**). Pored opasnosti od prekida u obavljanju komunalnih delatnosti do koga bi mogla dovesti parcijalna rešenja, planiranje promena je način da svi akteri imaju unapred poznata i jasna pravila ponašanja na tržištu.

Značajan korak u postupku transformacije komunalnih delatnosti je redefinisanje organizaciju i statusa postojećih javno komunalnih preduzeća. Potrebno je razdvojiti javne od tržišnih aktivnosti i utvrditi u koje oblasti je moguće i 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 JLS (**Rajnović, Lj., and Cico, S., 2024**).

U sledećoj tabeli je prikazana rekapitulacija najvažnijih aktivnosti lokalnih organa vlasti u procesu transformacije komunalnih delatnosti:

Potrebne aktivnosti	Aktivnosti koje su vezane za sledeće:
Priprema kompletnog plana transformacije komunalnih delatnosti na lokalnom nivou	Celovito rešenje trenutnog i potrebnog načina zadovoljavanja svih komunalnih potreba građana te opštine
Priprema i realizacije plana restrukturiranja postojećih komunalnih preduzeća	Planirani položaj i status komunalnih preduzeća, privatizaciju delova ili celine, način finansiranja rada i razvoja
Donošenje odluke o konkretnim Rešenjima po delatnostima	Transformaciju JKP, konkretno obavljanje pojedinih komunalnih funkcija

4.1.3. Projektovana promena vlasništva

Imajući u vidu transformaciju postojećih komunalnih preduzeća i ciljeve koji su s tim u vezi postavljeni, pre svega se misli na poboljšanje njihove efikasnosti i uključivanje privatnog kapitala gde je procenjeno da bi bilo korisno. Privatizacija delova komunalnih sistema opštinama kao osnivačima stavlja veliku dilemu: do koje mere dozvoliti privatizaciju u komunalnim preduzećima i gde je granica vrlo mogućeg gubljenja kontrole nad ovim značajnim delom privrede (Cico, S., Rajnović, Lj., (2019)?

U praksi je je privatizacija komunalnih delatnosti već počela. U brojnim naseljima preduzeća u privatnom vlasništvu obavljaju razne komunalne poslove kao što su: asfaltiranje ulica, postavljanje horizontalne i

vertikalne saobraćajne signalizacije, suzbijanje glodara, krpelja i komaraca, održavanje zgrada i liftova, postavljanje svetlećih panoa i reklama itd. 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 parkinga i parking servisa i drugih poslova od značaja za život u gradovima.

Bez obzira na navedeno, u celini posmatrano učešće privatnog sektora u ukupnim komunalnim delatnostima, mereno kroz vrednost ugovorenih radova, nije veće od 10%. U narednom periodu ovaj odnos bi se mogao promeniti u korist većeg učešća privatnog kapitala u pojedinim komunalnim delatnostima, tako da bi svojinski status preduzeća mogao da bude sledeći:

- državno vlasništvo,
- mešovito,
- privatno.

V MOGUĆI MODELI REORGANIZACIJE I PRIVATIZACIJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA

Javno komunalna preuzeća i društva kapitala u kojima je država, odnosno JLS vlasnik nalaze se u specifičnoj poziciji u odnosu na druge privredne subjekte na tržištu. Sa jedne strane, drugi privredni subjekti mogu da veruju da država ova preduzeća stavlja u povoljniji položaj u odnosu na druge tržišne učesnike, što može, ali i ne mora da bude slučaj. Sa druge strane, sama ova preduzeća često mogu da se nađu u problemu neprepoznavanja svojih ciljeva (odnosno šta je to što država kao vlasnik od njih očekuje), s obzirom da osnivač neretko svoja očekivanja formuliše nedovoljno jasno:

- od preduzeća očekuje i da rade po principima tržišne ekonomije,
- kao i da ispunjavaju socijalne, političke i razvojne ciljeve, koji mogu biti međusobno oprečni.

Zbog toga, država treba da precizno razgraniči:

- svoju ulogu regulatora tržišta
- od uloge vlasnika nad preduzećima koja su tržišni učesnici.

Ciljevi transformacije javno komunalnih usluga treba da budu sledeći:

- građani i drugi korisnici komunalnih usluga, ovako zamišljenom reorganizacijom komunalnih sistema treba da dobijaju kvalitetan i pouzdan komunalni servis, čistije račune i ponudu novih, do sada nerazvijenih komunalnih usluga,
- preduzeća specijalizovana za komunalne usluge, treba da dobiju mogućnost da bez direktne kontrole osnivača, samostalno planiraju svoje poslovanje i razvoj, ali za uzvrat, preuzimaju rizike tržišnog poslovanja.
- gradovi i opštine treba da zadrže 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/JLS, ali odgovornost za kontinuirano i kvalitetno vršenje komunalnih servisa preuzima komunalno preduzeće.

Potrebno je da država, kao i svaki drugi vlasnik, jasno i nedvosmisleno predoči JKP svoje planove i očekivanja. Ona bi trebalo da deluje kao informisan i aktivan vlasnik i da ustanovi jasnu i konzistentnu vlasničku politiku, osiguravajući da se upravljanje u JKP obavlja na transparentan i odgovoran način, s potrebnim stepenom profesionalnosti i efikasnosti.

Pozicija osnivača kao „aktivnog vlasništva” ne znači da bi osnivač trebalo da se direktno uključuje u pitanja koja su u domenu odgovornosti nadzornog odbora (NO), niti u svakodnevno poslovanje preduzeća u kojima je vlasnik, što je odgovornost menadžmenta. Ona podrazumeva da država sa kompetentnim, nezavisnim i adekvatno nagrađenim organima upravljanja, uspostavi dvosmernu efektivnu i efikasnu komunikaciju i prati performanse organa upravljanja. Da bi ovi procesi funkcionisali u praksi, potrebno je da NO redovno, pravovremeno i istinito informiše osnivača o svim bitnim pitanjima. Empirijski rezultati pokazuju da, čak i bez privatizacije, reforma korporativnog upravljanja jeste potencijalno efikasan način za poboljšanje performansi JKP; takve reforme predstavljaju alternativnu politiku za zemlje koje žele da poboljšaju performanse JKP bez njihove privatizacije (**Rajnović, Lj., Cico, S., 2019**).

Najveća javna preduzeća su posebno značajna za konkurentnost cele srpske privrede, jer ona obezbeđuju najznačajnije inpute za sva ostala preduzeća i druga pravna lica koja obavljau privrednu delatnost u zemlji. Izazov za državu kao osnivača sastoji se u ispravnom postavljanju balansa brojnih i često međusobno suprotstavljenih ciljeva pri upravljanju, transformaciji i privatizaciji ovih preduzeća.

Zbog toga kao vlasnik kapitala navedenih preduzeća, država treba:

- da osigura da ova preduzeća posluju efikasno, kao i
- da vodi politiku investicija koja će osigurati njihovu dugoročnu održivost.

Kao regulator:

- država treba da osigura da su tarife kompatibilne sa efikasnim dugoročnim poslovanjem, ali i
- da zaštiti potrošače od eventualne zloupotrebe monopolskog položaja.

Kao što je napred navedeno postoje brojni razlozi slabih ekonomskih i finansijskih performansi javnih i javno komunalnih preduzeća kao što su:

- niske cene komunalnih usluga, uzrokovane niskom standardom korisnika,
- višak zaposlenih u JKP,
- zapuštena i istrošena oprema za obavljanje delatnosti i infrastruktura, kao i
- neadekvatno upravljanje javnim i javno komunalnim preduzećima.

Upravljanje javno komunalnim preduzećima je važan faktor neefikasnosti. Većina mera za unapređenje upravljanja javno komunalnim preduzećima ne zahteva velika finansijska ulaganja kao što je to slučaj sa modernizacijom opreme i izgradnjom infrastrukture, niti visoke socijalne troškove kao što je to slučaj sa otpuštanjem viška zaposlenih ili povećanjem cena. Sigurno je da bi unapređenje upravljanja javno komunalnim preduzećima dovelo bi do gubitka ličnih i partijskih renti, smanjivanja neregularnog zapošljavanja (partijsko, rođačko i dr.). Da bi se uspešno unapredilo upravljanje javno komunalnim preduzećima, neophodne je preduzeti mere da se navedeni nelegitimni interesi isključe.

Neki od najvažnijih pokazatelja neefikasnog upravljanja javnim preduzećima su:

- transparentnost u objavljivanju rezultata poslovanja je ograničena, posebno kada je reč o operativnim indikatorima, planovima i rezultatima. Izveštavanje o operativnim indikatorima poslovanja je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje planove poslovanja, koji nisu javno dostupni. Iako planovi poslovanja sadrže obilje detaljnih informacija, one se pre svega odnose na kratkoročne finansijske planove (tj. planove samo za sledeću godinu), a veoma malo pažnje se posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata. Može se

uočiti da nedostaje fokusiran i koherentan okvir za evaluaciju rezultata, koji bi se npr. sastojao od manjeg broja pažljivo odabranih indikatora finansijskog i operativnog poslovanja (koji bi takođe trebalo da budu međunarodno uporedivi) koji bi se aktivno koristili za praćenje poslovanja preduzeća od strane vlasnika (države) i bili javno dostupni.

- iako osnivač nadzire planove poslovanja i finansijske izveštaje javnih preduzeća, ovaj nadzor se uglavnom okreće poštovanju finansijskih smernica, a ne kvalitetu strateškog planiranja i tekućeg upravljanja,
- iako se javno komunalna i državna preduzeća razlikuju po svom pravnom statusu (npr. neka su organizovana kao javna preduzeća koja potpadaju pod *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, a neka su korporativizovana i potpadaju pod *Zakon o privrednim društvima*) i strukturi tržišta, sva ova preduzeća pate od slabosti u korporativnom i finansijskom upravljanju,
- proces imenovanja menadžmenta javno komunalnih i državnih preduzeća veoma je politizovan. Formalno, osnivač imenuje članove odbora i direktore ovih preduzeća, ali u praksi, ovo u najvećoj meri zavisi od međusobnih dogovora političkih partija.
- politizacija je povezana sa procesom donošenja odluka u kom su prioritet politički ciljevi (npr. maksimizacija broja zaposlenih i relativno visok nivo plata, kao i održavanje niskih tarifa usled niske sposobnosti plaćanja korisnika komunalnih usluga).

Unapređenje upravljanja JKP:

U cilju unapređenja korporativnog upravljanja u JKP, potrebno je poštovati osnovne attribute ove institucije a to su:

- finansijska disciplina u poslovanju,
- obratiti pažnju na zahteve u pogledu strukture i funkcionisanje nadzornog odbora,
- transparentnost u poslovanju, obelodanjivanje podataka i kontrole,
- opredeljenost za korporativno upravljanje.

Finansijska disciplina:

Prema dobrim praksama korporativnog upravljanja, uredna finansijska i fiskalna disciplina JKP može osnažiti podsticaje za unapređenje upravljanja i rezultata rada JKP i smanjiti obaveze osnivača vezane za funkcionisanje JKP u cilju zadovoljavanja potreba korisnika. Smanjenje preferencijalnog pristupa direktnim i indirektnim javnim sredstvima smanjuje komercijalnu orijentaciju preduzeća u vlasništvu države, uključujući i jedinice lokalne samouprave (JLS) i doprinosi ujednačavanju uslova poslovanja ovih preduzeća sa uslovima pod kojima posluje privatni sektor.

Međutim, kao i u mnogim sistemima u svetu, u Srbiji je jedan od ključnih razloga kojim se opravdava postojanje javno komunalnih preduzeća u državnoj svojini je taj, što ova preduzeća obezbeđuju robu i usluge koje inače ne bi bile dostupne u privatnom sektoru ili, i da jesu, bile bi pružane pod drugačijim komercijalnim uslovima. Pružanje ovih javnih usluga je i dalje za Srbiju kao i za vlade brojnih zemalja preovlađujući razlog zbog koga zadržavaju i podržavanju postojanje državnih, odnosno javno komunalnih preduzeća.

Oslanjanja na obavezu državnih preduzeća da deluju u službi građana može dovesti do fiskalnih rizika po osnivača i državu a za ovu obavezu mogu biti potrebna sredstva koja izlaze iz uobičajenog budžetskog procesa. Pored toga, s obzirom da je država nosilac rezidualnog rizika u državnom preduzeću promene u vrednosti kapitala državnog preduzeća takođe mogu dovesti do fiskalnog rizika. Zbog toga, ako je državno preduzeće od presudnog značaja za pružanje osnovnih usluga, eventuala zaprećena striktna budžetska ograničenja mogu biti kompromitovana, oslabljena ili nepostojeća, zbog čega mora da postoji uređena finansijska i fiskalna kontrola poslovanja državnih preduzeća (Rajnović, Lj., and Cico, S., 2024).

Izračunavanje stvarnih troškova obaveze delovanja u službi građana i procena onih aktivnosti za koje se eksplicitno, po potrebi, izdvajaju sredstva osnivača, kao i praćenje obaveza JKP omogućavaju svrsishodnu procenu operativne efikasnosti ovih preduzeća.

Finansijska i fiskalna disciplina u javnom sektoru, uključujući i komunalne usluge, postiže se putem:

- ograničavanje povlašćenog pristupa komunalnih preduzeća finansiranju (gde postoji),
- identifikovanje i razdvajanje troškova i finansiranja obaveze delovanja u službi građana,
- praćenja i upravljanja fikalnim opterećenjem i potencijalnim fiskalnim rizikom komunalnih preduzeća.

Struktura i funkcionisanje nadzornog odbora:

Prema odredbama zakona nadzorni odbor ima centralnu funkciju u upravljanju i poziciji preduzeća. S obzirom na to da nadzorni odbor snosi krajnju odgovornost za vođenje i poslovanje preduzeća njegov sastav i funkcionisanje znatno utiču na rezultate preduzeća, odnosno njegovo operativno i finansijsko poslovanje. Da bi odbor bio delotvoran u njegovom sastavu moraju biti visokokvalifikovani i kompetentni rukovodioci, sposobni da donose objektivne, samostalne odluke koje vode ka razvoju strategije i upravljanja. Izvršni organi preduzeća i njegovi eksterni poverioci, moraju imati ispravno zajedničko poimanje uloge i odgovornosti odbora, čime se obezbeđuje da odbor ima odovarajuću samostalnost, ovlašćenja i odgovornost pri vršenju svoje funkcije.

Prema pravilima dobre korporativne prakse, ključni koraci ka unapređenju odbora u državnim preduzećima su:

- stalno usavršavanje članova nadzornog odbora,
- definisanje i izvršavanje zadataka članova nadzornog odbora,
- veći profesionalizam odbora,
- utvrđivanje adekvatnih naknada članova odbora i postupka ocene,
- kontinuirana edukacija članova odbora.

Nadzorni odbor ima dve glavne fiducijarne obaveze prema preduzeću: dužnost pažnje koja podrazumeva obavezu razumne poslovne procene i pažnje prilikom vršenja radnji kojima bi se potencijalno mogla naneti šteta preduzeću a time i osnivaču i dužnost lojalnosti, odnosno dužnost odanosti preduzeću i njegovim interesima. Prema opštem tumačenju ova dužnost zahteva da članovi odbora podičnu vrednost preduzeća u interesu njegovih vlasnika. Pored toga, od članova odbora se zahteva da ne dopuste da njihovi lični interesi prevagnu nad interesima preduzeća ili

njegovog vlasnika. Članovi odbora ne bi trebali da dozvole ni da interesi drugih lica – uključujući rukovodioce, uključujući istaknute funkcionere vlade i politike, prevagnu nad interesima preduzeća. Ove dve dužnosti zajednički se nazivaju dužnosti članova odbora. One povlače implikacije koje mogu predstavljati naročit izazov za članove odbora preduzeća.

Nadzorni odbor ima specifične funkcije u ukupnoj upravljačkoj strukturi preduzeća. Kao vlasnik, osnivač JLS postavlja svoja sveukupna „očekivanja“ od preduzeća i definiše mandat i šire zadatke za državna preduzeća koja nadgleda. U toj strukturi nadzorni odbor vrši centralnu funkciju u upravljanju državnim preduzećem. On ima krajnju odgovornost za uspešnost državnog preduzeća, za koje mu je neophodno ovlašćenje, nezavisnost i samostalnost kako bi doneo odluke koje određuju rezultate rada.

Zbog toga, pojašnjenje i provođenje odgovornosti odbora spada među najvažnije i najzahtevnije aspekte profesionalizacije odbora u državnim preduzećima, uključujući i javno komunalna preduzeća. Ključni element za garntovanje da nadzorni odbor može državnog preduzeća može funkcionisati efektivno je jasno razdvajanje uloge države kao vlasnika od nadzornog odbora i od uprave, uključujući definisanje šta se od odbora očekuje da rada i u kom slučaju bi osnivač, kao vlasnik trebalo da obezbedi eksplicitnu saglasnost ili nadzor. Jednako važno je ispunjenje ovih različitih uloga u praksi kako bi se osigurala odgovornost i odbor stavio u punu funkciju.

Transparentnost, obelodanjivanje podataka o poslovanju u kontrole:

U skladu sa pravilima dobre korporativne prakse, transparentnost i obelodanjivanje podataka su od presudne važnosti za odgovornost državnih preduzeća za rezultate poslovanja. Efektivan režim izveštavanja nalaže da se državna preduzeća pridržavaju istih obaveza u pogledu izveštavanja, kontrole, okvira revizije, kao i drugi značajni korporativni subjekti i subjekti od javnog značaja, da pripremaju finansijske izveštaje u skladu sa računovodstvenim standardima visokog kvaliteta, da povećaju efikasnost nefinansijskog izveštavanja i obelodanjuju finansijske i nefinansijske podatke.

Dobra kontrolna sredina blagovremeno i pouzdano obuhvata i emituje relevantne podatke i štiti integritet i efikasnost upravljanja i poslovanja državnog preduzeća, a kvalifikovana i nezavisna eksterna revizija jedan

je od bitnih načina povećanja pouzdanosti i kredibiliteta izveštavanja u državnim preduzećima.

Obelodanjivanje podataka podrazumeva saopštavanje finansijskih i nefinansijskih podataka o stanju stvari u preduzeću. Podaci se obelodanjuju javnosti, putem objavljivanja finansijskih izveštaja i godišnjih izveštaja, na primer ili određenim grupama, kao što su predstavnici državnog kapitala, poverioci i druga lica zainteresovana za poslovanje preduzeća. Saopštavanje minimalnog skupa podataka uređeno je zakonima, propisima i vladinim politikama. Standardi finansijskog izveštavanja znače pravila koja nalažu da se finansijski izveštaji preduzeća pripremaju na dosledan način koji omogućava poređenje između preduzeća i izveštajnih perioda.

Obelodanjivanje nefinansijskih informacija odnosi se na kvalitativne informacije koje državno preduzeće objavljuje o svom poslovanju. Često se objavljuju dve široke kategorije nefinansijskih informacija:

- informacije o strukturi i upravljanju i
- informacije o operativnom poslovanju državnog preduzeća.

Svako državno preduzeće posluje u određenoj zemlji i privrednom ambijentu, a svako nastojanje da se upravljanje unapredi treba da bude prilagođeno datim okolnostima. Međutim, svuda u svetu postoje nekoliko opštih načela u pogledu transparentnosti, obelodanjivanja podataka i upravljanja koja se mogu primeniti u svakoj zemlji i Srbiji.

Kontrolnu sredinu čine strukture koje državna preduzeća utvrđuju sa ciljem obezbeđivanja da režimi finansijskog i nefinansijskog izveštavanja adekvatno obuhvataju sve relevantne informacije; da se ove informacije blagovremeno i precizno prenose relevantnim korisnicima, da postoje procesi koji omogućavaju efektivan odgovor. Kontrolna sredina obuhvata sisteme interne kontrole, funkcije interne revizije, sistem upravljanja rizikom i funkciju usklađenosti poslovanja sa propisima.

Postoje četiri glavne komponente delotvornog režima transparentnosti i obelodanjivanja podataka:

- vodeća načela transparentnosti i obelodanjivanja podataka,
- unapređenje izveštavanja i obelodanjivanje finansijskih i nefinansijskih podataka,

- jačanje kontrolne sredine,
- nezavisna eksterna revizija.

Opređenjenost za korporativno upravljanje:

Državna preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa obavljaju važnu funkciju za državu i društvo u celini. Imaju veliki uticaj na društvenu zajednicu tako da imaju obavezu da deluju u opštem društvenom interesu, poštujući dobre prakse dobrog korporativnog upravljanja i samim tim, društveno odgovornog poslovanja. Prema toj praksi uspešno poslovanje preduzeća bazira se na tri osnova: uspešno, dugo i profitabilno poslovati, biti etičan i društveno odgovoran

Korporativno upravljanje nesporno predstavlja:

- sistem odnosa između više strana zainteresovanih za poslovanje društva;
- u sistemu korporativnog upravljanja susreću se strane koje imaju iste interese ali i strane s različitim i ponekad suprotnim interesima u zavisnosti od situacije u kojoj se nalaze;
- navedeni odnosi zasnivaju se između: privrednog društva, uprave društva, većinskih i manjinskih akcionara i drugih interesnih grupa, koje mogu da obuhvate širi ili užu krug lica u zavisnosti od i pravnog okvira i običaja posmatrane zemlje.

Korporativnim upravljanjem se uređuje sistem odnosa između uprave preduzeća i samog preduzeća, konstituisan na osnovu ugovora, uređen zakonom, ugovorom i poslovnom praksom, u cilju unapređenja poslovanja i ostvarivanja poslovnog uspeha kompanije na dugi rok, a samim tim i zadovoljenju interesa, pre svega vlasnika čiji je interes primarni i nesumnjiv ali i svih drugih konstituenata zainteresovanih za poslovanje privrednog društva, poverilaca, zaposlenih, uprave, jedinice lokalne samouprave i države u sociološkom smislu (Cico, S., Rajnović, Lj., Bošnjak, I., 2021).

Po savremenim shvatanjima, osnovni zadatak funkcije upravljanja u preduzeću je usmeravanje razvoja preduzeća. Taj zadatak realizuje se donošenjem (i sprovođenjem) odluka o ciljevima preduzeća, o metodima koje treba primeniti u ostvarivanju odabranih ciljeva (izbor strategije razvoja) i o raspodeli rezultata poslovanja, odnosno ostvarene dobiti. Kao nosioci funkcije upravljanja po pravilu se pojavljuju osnivači preduzeća,

uglavnom preko lica koje na te funkcije postavljaju. Konkretni oblik organa upravljanja zavisi od tipa preduzeća: u inokosnom (sopstveničkom) preduzeću to je sam vlasnik, u ortačkom društvu ortak (ili ortaci), u komanditnom društvu komplementari, u akcionarskom društvu skupština akcionara, u javnim preduzećima nadzorni odbor itd.

Da bi realizovala navedene ciljeve, uprava se obavezuje da postupi s pažnjom dobrog privrednika, na osnovu odluka skupštine društva i pod nadzorom nadzornog organa kao i spoljašnjim nadzorom nezavisnih tela i lica, uz odgovarajuću, adekvatnu, stimulativnu naknadu za svoj rad, utvrđenu ugovorom.

Principi korporativnog upravljanja su po pravilu evolutivni i treba ih posmatrati u svetlu značajnih promena okolnosti u različitim zemljama, regijama i celom svetu. Preduzeća moraju unositi novine u praksu svog korporativnog upravljanja i prilagoditi je tako da zadovolje nove zahteve okruženja i iskoriste nove mogućnosti na tržištu, da bi ostale konkurentne u svetu koji se neprestano menja.

Korporativno upravljanje treba da osigura strateško vođenje preduzeća, efektivan nadzor nad svim nivoima upravljanja i rukovođenja kompanijom kao i polaganje računa uprave za donošenje odluka i izvršen rad, preduzeću i vlasnicima preduzeća.

5.1. Filtriranje pojedinih delova preduzeća

Javno komunalna preduzeća vrlo često svojom imovinom obavljaju sporedne ili pomoćne poslove koji po svom karakteru nisu komunalni. Među njima ima onih poslova koji bi mogli na tržištu samostalno da se obavljaju od strane privrednog subjekta u bilo kom svojinskom obliku, ali ima i onih koji teško da bi samostalno opstali zbog sve veće tržišne konkurencije.

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

U situaciji kada se više raznorodnih poslova i delatnosti obavljaju od strane jednog komunalnog preduzeća, transformacija se može izvršiti izdvajanjem određene vrste delatnosti ili nekom drugom vrstom statusne promene, ali u svakom slučaju nakon dobre analize ekonomskih efekata

takve promene, mereno u odnosu na osnivača JKP i korisnike. U Republici Srbiji, s obzirom na osamostaljivanje pojedinih komunalnih i drugih delatnosti koje obavljaju JKP, uočavaju se sledeće razlike/grupe:

- delatnosti koje nisu spremne za privatizaciju,
- one koje možda mogu da se osamostale i
- delatnosti koje mogu da se osamostale i privatizuju.

Prikaz delatnosti po mogućnosti osamostaljivanja:

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
Veliki	Opština/Grad sa preko 120.000 stanovnika (Beograd, Novi Sad, Niš, Subotica, Pančevo)	Za osnovne komunalne delatnosti formirana su posebna preduzeća
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
Usluge sahranjivanja	Zelene, robne i stočne pijace	Službe za hvatanje pasa lualica
Tramvajski i trolejbuski javni gradski prevoz	Javni gradski i prigradski autobuski prevoz	Suzbijanje glodara, krpelja i komaraca itd.
Metro		Otkup i prodaja sekundarnih sirovina

a) Delatnosti koje nisu spremne 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 izađu iz kontrole osnivača. 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, brзом 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 zastoj.

U nekim visoko razvijenim zemljama ove delatnosti obavljaju i privatna preduzeća, ali pod čvrsto kontrolisanim uslovima. U tim zemljama propisi su vrlo jasni i ne daju 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.

Kada su u pitanju ove delatnosti, npr. u Sloveniji nadležne vlasti nisu bile spremne da rizikuju. Tamo komunalna preduzeća ne samo da nisu privatizovana, već nisu uopšte ni menjala status. U Austriji, koja spada u razvijene zemlje, ima veoma dobrih privatnih kompanija koje bi su sposobna da održavaju čistoću, (Soubermacher, A.S.A.) gradske vlasti glavog i najvećeg grada Beča, održavanje čistoće poverila su ipak državnom preduzeću.

S obzirom na sve tržišne pojave, autor smatra da u Srbiji, bez obzira na kvalitet ugovora i početne ugovorene uslove, privatizacija ovih delova

javnih komunalnih preduzeća, (gubljenje kontrole opštine/grada nad njima) predstavljala bi rizik sa vrlo neizvesnim ishodima.

b) Delatnosti koje bi možda mogle da se osamostale

Određene delatnosti i poslovi, mogli bi da budu izloženi oštrijoj tržišnoj konkurenciji, ali treba imati u vidu da se i ovde radi o komunalnim potrebama koje opština ima dužnost 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 se u praksi svodi na davanje koncesije za obavljanje komunalne delatnosti.

Posledice i rizici od privatizacije navedene za delatnosti koje nisu spremne da se osamostale 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 alternativno rešenje. Zbog toga je i rizik za osnivača da joj situacija izađe iz kontrole je utoliko manji, pa u skladu sa odlukom narednog organa, JLS ove delatnosti po potrebi mogu da izdvoje iz postojećih preduzeća i tržišno osamostale.

Prilikom donošenja odluke o osamostaljivanju 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. Ukoliko to nije slučaj, onda je bolja varijanta ona koja nosi manje rizika i neizvesnosti a to je ne vršiti izdvajanje.

c) Delatnosti koje se mogu osamostaliti

U postojećim javnim komunalnim preduzećima deo kapaciteta angažovan je na poslovima koji po svojoj prirodi nisu komunalni, do čega su dovele razne okolnosti. 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 delatnosti, prodaja pogrebne opreme, prodaja sadnica, saksijiskog i rezanog cveća itd.)

Ovi delovi preduzeća što se tiče značaja za život u naseljima, apsolutno bi mogli da samostalno funkcionišu na tržištu bez obzira na svojinski oblik. Sve takve nekomulante delatnosti u komunalnim preduzećima mogu se podeliti na:

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

Navedene vrste delatnosti bi se mogle tržišno osamostaliti, u meri kojom se ne remeti redovo obavljanje komunalnih poslova, a od njihove potencijalne zarade zavisiće cena koja se može postići prodajom tog dela preduzeća, nakon reorganizacije.

5.1.1. Izdvajanje dela imovine u drugo preduzeće

Ovaj model predstavlja mogućnost da se iz postojećeg javno komunalnog preduzeća, pre eventualne kompletne reorganizacije, uključujući i promnu vlasništva nad kapitalom, izdvoje organizacioni delovi ili imovima koji ne služe direktnom obavljanju komunalne delatnosti.

Kriterijumi koji opredeljuju ovu odluku:

- kriterijum na osnovu koga bi se mogla doneti odluka o tome da li i koji deo deo preduzeća može da bude potpuno prepušten poslovanju na slobodnom tržištu je determinisan budućim planiranim poslovanjem osnovnog komunalnog preduzeća. Ukoliko bi se provenilo da bi pojedini sporedni ili pomoćni poslovi opterećivali poslovanje reorganizovanog komunalnog preduzeća, onda bi se mogla doneti odluka o izdvajanju tog dela prepuštanju poslovanja na slobodnom tržištu.
- drugi važan kriterijum za opredeljenje za ovaj model reorganizacije je tržišna perspektiva. Pošto se ovde radi o prodaji dela imovine preduzeća, treba unapred proceniti da li tako izdvojen deo imovine ima mogućnost da razvije svoje poslovanje i da opstane u punoj tržišnoj konkurenciji. U ovakvim slučajevima ovim modelom dolazi i do preuzimanja određenog

broja radne snage postojećeg komunalnog preduzeća, možda i dela obaveza.

Za ovaj model je važno to da kapaciteti koji se prodaju budu potpuno fizički odvojivi od ostale imovine javno komunalnog preduzeća i da novo, tržišno samostalno preduzeće, svoju reputaciju na tržišti gradi nezavisno od javno komunalnog preduzeća čijom reorganizacijom je nastalo.

U slučaju reorganizacije na opisani način, 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 jer je cilj ovakvo preduzeće promena vlasništva kapitala nad novformiranim preduzećem. Odnos sa komunlanim preduzećem iz koga je nastalo, u daljem poslovanju zasniva se na tržišnim odnosima.

5.1.2. Izdvajanje dela imovine u formiranje mešovitog preduzeća

Ovaj model podrazumeva neku vrstu statusne promene postojećeg javno komunalnog preduzeća, što podrazumeva potpuno tržišno osamostaljenje dela imovine, u kom ssučaju se sa tom imovinom formira preduzeće u mešovitoj svojini, na sledeći način:

- izdvajanjem dela imovine komunlanog preduzeća i pripajanje drugom postojećem preduzeću ili
- izdvajanje dela imovine i osnivanje novog preduzeće sa jednim ili viš partnera, uglavnom sa privatnim kapitalom ili
- pripajanje drugom preduzeću sa državnim kapitalom.

Na taj način javno komunalno preduzeće čiji deo imovine se izdvaja, postaje manjinski ili većinski vlasnik kapitala novog preduzeća koje se na opisani način formira ili suvlasnik dela kapitala postojećeg preduzeća kome se imovina pripaja. Na taj način javno komunlano preduzeće po osnovu uloženog kapitala stiče sva lična i imovinska prava iz poslovanja preduzeća u mešovitoj svojini, uključujući i srazmeran deo dobiti.

Ovakav način reorganizacije JKP i istovremeno podela rizika, za potencijalnog ulagača je svakako sigurnija zato što:

- obezbeđuje stabilnije početne pozicije na tržištu i
- jeftinije početak poslovanja.

Sa druge strane:

- JKP, odnosno osnivač na ime smanjenja jednokratnog prihoda od raspolaganja dela preduzeća, u slučaju uspešnog tržišnog razvoja tog novog preduzeća, ima na duži rok, dodatne izvore za finansiranje investicija komunalnog preduzeća bez pritiska na cene ili budžet,
- još jedna značajna prednost za JKP ili JLS kao osnivača je svakako to što preko udela u vlasništvu nad novim preduzećem, preko predstavnika u organima upravljanja, ima uvid u poslovanje novog preduzeća, što u slučaju potpunog osamostaljivanja nije slučaj.

Ovaj oblik reorganizacije javno komunalnih preduzeća posebno može biti interesantan za one komunalne servise koji do sada nisu bili razvijeni, a potrebni su građanima. Opređenje za ovakav oblik reorganizovanja treba pre svega da bude bazirano:

- na racionalnoj odluci JLS kao osnivača javno komunalnog preduzeća,
- svakako će zavisiti od zainteresovanosti investitora za zajedničko ulaganje i formiranje novog oblika poslovanja - mešovito preduzeća.

Zbog toga prema strateškom partneru treba formulisati korektnu i fer ponudu koja daje realne šanse za uspeh na tržištu, jer privatni vlasnik neće investirati ukoliko ne proceni da će putem poslovanja nove forme preduzeća ostvariti cilj poslovanja (Cico, S., Rajnović, Lj., 2019):

- povratiti uloženo i
- ostvariti zaradu u razumnom roku.

Javno komunalna i druga javna preduzeća, suočavaju se sa problemima prilikom naplate svojih usluga od drugih korisnika, kako preduzeća tako i građana. Zakonske ili neformalne prepreke za ulaganje u sektore u kojima posluju ova preduzeća, kao i nepovoljan opšti privredni ambijent, onemogućavaju ili otežavaju ulazak privatnog kapitala u neke delatnosti kojima se bave javno komunalna preduzeća. Tako npr. u slučaju proizvodnje električne energije, niska cena odbija komercijalne investitore da uđu u izgradnju privatnih termo i hidro elektrana.

5.2. Reorganizacija i promena forme u društvo kapitala

Sadašnja forma poslovanja javno komunalnih preduzeća, se sve više napušta u svetu i prelazi u neke druge oblike, najčešće u formu društva kapitala: akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću. Takođe, veliki broj javno komunalnih preduzeća nema sopstvenu imovinu jer osnivač nije uneo o osnovni kapital imovinu koju JKP koristi za obavljanje svoje delatnosti ili ima imovinu male vrednosti (kompjuteri i slična oprema). Zbog toga bi osnivači JKP morali preneti na ta preduzeća imovinu koja služi obavljanju navedene delatnosti , prenosom u svojinu ili na korišćenje.

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

Transformacija javno komunalnih preduzeća u oblik društva kapitala donela bi nekoliko važnih novina:

- preduzeća koja su specijalizovana za razne vidove komunalnih servisa bi se tržišno osamostalila i stekla bolju poziciju za postepeni ulazak privatnog kapitala, ukoliko država tako odluči,
- osnivaču ostaje mogućnost da preko većinskog paketa akcija/udela zadrži punu kontrolu nad poslovanjem komunalnog preduzeća, ili u slučaju prodaje dela kapitala, ima mogućnost aktivnog učešća u upravljanju preduzećem,
- mogao bi se pojednostaviti sistem upravljanja tako što bi se Odluke donosile samo na nivou nadzornih odbora, a ne kao sada na dva nivoa odlučivanja (nadzorni odbor JKP i direktor ili Skupština SO),
- nad određenim komunalnim preduzećima može da se sprovede privatizacija, prodajom većinskog dela kapitala i time uvede odgovarajući strateški partner (akcionar) u komunalni sistem, ali država u svakom slučaju može da zadrži neki vid kontrole nad radom ovih preduzeća,
- za one opštine koje ne žele ili ne mogu da uvode strateškog partnera, ostaje mogućnost da to učine u nekom kasnijem period, prodajom svog dela kapitala u komunalnom preduzeću,
- prilikom eventualne privatizacije treba uzeti u obzir i prava zaposlenih i ranije zaposlenih na sticanje dela kapitala čime bi

stekli sva lična i imovinska prava koja im po tom osnovu pripadaju, u skladu sa zakonom.

5.3. Preporuke izbora modela reorganizacije i privatizacije

Javno komunalna preduzeća predstavljaju heterogenu grupu koja se međusobno razlikuje po veličini, vrsti komunalne usluge koju obavljaju i tržišnim uslovima u kojima posluju. Kada su u pitanju delatnosti koje obavljaju, postoje značajne razlike:

- neka preduzeća posluju u delatnostima koje predstavljaju prirodne monopole, dok druga rade u delatnostima u kojima postoji mogućnost konkurencije.

Trenutno posluje oko 645 lokalnih preduzeća čiji su osnivači opštine ili gradovi, i ona zapošljavaju oko 70.000 zaposlenih.

Većina od njih (348) jesu lokalna komunalna preduzeća, od kojih neka pružaju svoje usluge kao prirodni monopoli, uključujući preduzeća za vodovod i kanalizaciju.

- postoji takođe i dosta lokalnih preduzeća koja pružaju komercijalne usluge, npr. parking servisi, preduzeća za održavanje pijaca, preduzeća za održavanje groblja itd.
- na kraju, postoji i grupa preduzeća koja pružaju nekomercijalne usluge, kao što su preduzeća za parkove, čišćenje ulica, izdavanje licenci itd. Ipak, najbitnija grupa su lokalna komunalna preduzeća, koja zapošljavaju oko 80% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih u lokalnim preduzećima.

Usled razlike JKP po veličini, kapacitetima i delatnostima koje obavljaju autor je da bi suzio lepezu mogućih pravaca transformacije, izvršio određenu klasifikaciju i svrstati ih u srodne grupe. Podela koja je u ovom radu prikazana bazirana je na broju stanovnika grada ili opštine kojima se vrši pružanje komunalnih usluga (Cico, S., Rajnović, Lj., 2019). 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 (Rajnović, Lj., and Cico, S., 2024).

Kada se radi o primenljivosti konkretnih modela ponuđenih u ovom radu, jasno je da oni nisu podjednako dobri za sva javno komunalna preduzeća, zbog čega svako preduzeće treba sagledati u okviru svojih specifičnosti.

U najvećim gradovima, mogući oblici transformacije postojećih komunalnih preduzeća bili bi: izdvajanje nekih delova preduzeća radi prodaje, promena forme u društvo kapitala i učešće zaposlenih i građana u kapitalu JKP.

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 u kojima se vrše komunalne delatnosti. 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 ovom radu razvrstana su u tri grupe prikazane u narednom pregledu:

JKP	Bazični kriterijum	Osnovne karakteristike
Malo	Opština do 20.000 stanovnika (Npr. Veliko Gradište, Petrovac na Mlavi, Ada, Nova Varoš, Irig, Temerin, Lajkovac, Boljevac, Kovačica, Opovo,...)	Postoji samo jedno komunalno preduzeće koje se bavi vodosnabdevanjem, održavanjem čistoće i zelenila, pogrebnim uslugama, pijačnim uslugama i drugim poslovima
Srednje	Opština od 20.000 do 120.000 stanovnika (Npr. Kruševac, Čačak, Šabac, Valjevo, Kraljevo, Kragujevac, Sombor, Sremska Mitrovica, Smederevo...)	Planirani položaj i status komunalnih preduzeća, privatizaciju delova ili celine, način finansiranja rada i razvoja
Veliki	Opština-Grad sa preko 120.000 Stanovnika (Beograd, Novi Sad, Niš, Subotica, Pančevo...)	Za osnovne komunalne delatnosti formirana su posebna preduzeća

Ova podela odgovara najvećem broju naših komunalnih preduzeća, ali ne u svim gradovima. U pomenutu 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 (Grocka Aranđelovac, Gornji Milanovac, Obrenovac) što je inače uobičajeno u drugim gradovima slične veličine.

Zbog navedenih 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.

Kada se radi o primenljivosti konkretnih modela navedenih u ovom radu:

- izdavanje dela kapaciteta ili preduzeća,
- joint venture,
- potpuna privatizacija,
- delimična privatizacija, jasno je da oni nisu podjednako poželjni i primenljivi za sva komunalna preduzeća.

a) Mala komunalna preduzeća

Kod javno komunalnih preduzeća mikro veličine, male su mogućnosti da se putem transformacije naprave neki aktivniji tržišni pomaci. Radi se o malim preduzeća, po kapitalu i po broju zaposlenih, koja uobičajeno imaju do 50 zaposlenih, koja obavljaju manje više sve komunalne poslove u svojoj sredini.

Izdvajanje dela ovakvog preduzeća i njegovo tržišno osamostaljivanje uglavnom nije racionalno rešenja pre svega zato što bi izdvajanjem bilo kog kapaciteta u ovakvim preduzećima moglo biti ugroženo obavljanje najvažnijih komunalnih poslova.

Kod ovih preduzeća iz istih razloga, ne preporučuje se ni izdvajanje u Joint venture preduzeće. Takođe nije realno očekivati da će biti zainteresovanih strateških partnera za manjinski paket akcija. Kada je u pitanju prodaja, ovaj model se takođe ne preporučuju zbog toga što prodajom kapitala ne mogu da se ostvare veća novčana sredstava sa kojima bi opština mogla da reši neki drugi infrastrukturni problem. Međutim, između malih javnih komunalnih preduzeća postoje značajne razlike, tako da sigurno i u ovoj grupi ima i onih malo većih preduzeća, u kojim slučajevima je objektivno moguće primeniti neke druge oblike transformacije.

b) Srednja komunalna preduzeća

U slučaju JKP srednje veličine svi modeli transformacije i privatizacije su uglavnom izvodljivi. 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, povećalo bi troškove i ne bi doprinelo efikasnijoj organizaciji. Međutim Joint venture aranžmani, kao i privatizacija manjinskog paketa kapitala strateškom partneru, kod ovih preduzeća bi bili prihvatljivi.

c) Velika javna komunalna preduzeća

Za ovu grupu preduzeća moguće je primeniti sve oblike organizovanja. 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. Drugi oblik transformacije koji se preporučuje bio bi prodaja većeg ili manjeg dela kapitala zainteresovanom strateškom partneru. Ovaj model, kao i Joint venture obezbedio bi dodatni kapital koji bi mogao da se investira u obnavljanje ili izgradnju gradske komunalne infrastrukture.

Ovaj rad je pokazao 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.

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

Gradovi i opštine treba da zadrže kontrolu nad vitalnim komunalnim delatnostima i nad komunalnom infrastrukturom, ali bez nepotrebnih pritisaka na budžete. Autor smatra da odgovornost za planiranje, organizovanje i kontrolu komunalnih delatnosti treba u potpunosti da zadrži opština, ali odgovornost za kontinuirano i kvalitetno vršenje komunalnih servisa preuzima komunalno preduzeće.

Transformacija komunalnih sistema treba da bude inicirana, usmeravana i praćena na republičkom nivou uz postojanje jasnog plana i strategije

promena. 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.

Ugovorni aranžmani (koncesija, zakup, lizing), koji su osnov za organizovanje komunalnih servisa u mnogim, posebno visokorazvijenim državama, u našim uslovima nemaju tradiciju i previše su rizični. Oblik ugovornog aranžmana koji se u nekom obimu primenjuje u Srbiji je koncesija po B.O.T. sistemu, ali samo za do sada neizgrađene objekte komunalne infrastrukture.

Modeli transformacije i privatizacije prezentovani u ovom radu primenljivi su kako na najveća komunalna 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.

Za najvažnije komunalne funkcije (vodosnabdevanje, održavanje čistoće, javni gradski prvoz, toplovodi), glavni rezultat ovakve transformacije treba da budu tržišno samostalnija 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.

Pošto država ima obavezu da obezbedi kontinuirano obavljanje delatnosti od opšteg interesa, svi privredni subjekti koji obavljaju navedenu delatnost imaju istu obavezu, bez obzira na svojinsku strukturu. Ukoliko dođe do poremećaja u obavljanju ovih delatnosti, država je dužna da preduzme mere kojima će se obezbediti uslovi za nesmetano obavljanje ove delatnosti.

Država ima obavezu da svim privrednim subjektima obezbedi najoptimalnije uslove života i rada na teritoriji, koji su određeni ukupnim nivoom razijenosti, u oblasti privrednog i društvenog razvoja, neće moći biti prevaziđena bez obzira kom svojinsko statusnom obliku su/budu preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa. Pitanje odgovornosti za funkcionisanje infrastrukture delatnosti od opšteg interesa kroz obezbeđivanje kontinuiteta, kvaliteta, obima ali i razvoja ne može biti prepušteno nikom drugom osim državi. To je jedna od

osnovnih obaveza, prava ali i odgovornosti države za obavljanje navedene delatnosti (Rajnović, Lj., 2024)

d) Privatizacija državnih preduzeća

Privatizacija podrazumeva promenu vlasništva nad državnim kapitalom iz javne (državne) svojine u privatnu svojinu. U širem smislu može označavati i privatno upravljanje državnom imovinom.

Prodaja kapitala:

Najstariji i u praksi najviše primenjivan način privatizacije je prodaja državnog kapitala (preduzeća) privatnim privrednim subjektima u svetu i Srbiji. Privatizacija državnog kapitala u Velikoj Britaniji tokom 1980-ih godina je pokrenula talas privatizacije u celom svetu. U praksi se primenjuje više metoda prodaje: prvo, javni upis akcija; drugo, neposredna prodaja najpovoljnijem ponuđaču. Kod prvog, država fiksira cenu akcije i nudi ih na prodaju privatnim licima ili profesionalnim investitorima. Kod drugog, država organizuje prikupljanje ponuda na konkurentski način (tenderi) ili neposredno pregovara sa zainteresovanim investitorima.

U praksi se ponekad odstupa od metoda prodaje po punoj ceni, jer vlade, kao britanska svojevremeno, teže širenju akcionarstva i jačanju srednjeg sloja, pa organizuju javni upis akcija sa nižim cenama od tržišnih ukoliko ih kupuju građani. Ideja je da se kupci, fizička lica podstaknu na kupovinu akcija sa popustom koji obezbeđuju kapitalne dobitke.

Privatizaciju kroz prodaju su, među zemljama u tranziciji, najdoslednije koristili Nemačka (za istočnonemačku privredu), Mađarska i Estonija, u kojima je prevagnulo shvatanje da se dobro upravljanje privatizovanim preduzećima može ostvariti jedino ukoliko se ona prodaju, a ne i ukoliko se besplatno podele građanima ili delimično besplatno zaposlenima.

Prodaja (kapitala) preduzeća dominantnom vlasniku pokazala se superiornom sa stanovišta ekonomske efikasnosti. Uobičajeni efekti u ovom slučaju su: dobro upravljanje, što znači proširenje poslova, reorganizacija, jačanje discipline, više preduzetništva. Posebno je povoljno ukoliko je ozbiljan strani investitor postao većinski vlasnik, zbog pouzdanosti, većih finansijskih kapaciteta, mogućnosti orijentacije na spoljno tržište i slično. Model prodaje donosi prihod državi, koji može da investira u rešavanje drugih potreba.

Međutim, problemi sa kojima se suočavao model prodaje su u osnovi političke i tehničke prirode. Među političkim, mogu se pomenuti sledeći: deo građana je postprivatizacioni transfer imovine doživljavao kao nepravedan, kupovina preduzeća od strane inostranih investitora nekima je izgledala kao prodaja nacionalne suverenosti; zaposleni i postojeći menadžeri su se ponekad, braneći svoje interese, protivili prodaji i stvarali političke teškoće i slično (Rajnović, Lj., 2023)

Tehnički problem tiče se složenosti, dugotrajnosti i troškova procedure pripremanja svakog pojedinačnog preduzeća za prodaju, bilo da se radi o javnom upisu akcija, bilo o direktnoj prodaji. Jer, procena vrednosti preduzeća, kao osnova metoda prodaje, često je komplikovan i zahtevan postupak, posebno ukoliko postoji znatna politička i ekonomska neizvesnost (rizici) i ukoliko informacioni i računovodstveni podaci o preduzećima nisu dobri (Mijatović, B., 2005).

Uspešni primeri Mađarske i Estonije pokazali su da se prodaja državnog kapitala može izvesti na najbolji način, ukoliko postoji dovoljna politička volja i ukoliko se proces privatizacije dobro organizuje.

Vaučerska privatizacija:

Devedesetih godina prošlog veka u zemljama u tranziciji započeta je masovna privatizacija društvenog i državnog kapitala inicirana procesima globalizacije. Rešenje za to bila je vaučerska privatizacija. Ideja je jednostavna: građanima se besplatno podeli specijalan privatizacioni novac (vaučeri), kojima oni kupuju akcije preduzeća. Vaučeri su davani građanima, u raznim zemljama, i u jednakom i u nejednakom iznosu, a prema godinama starosti ili radnog staža i nekim drugim uslovima. Vaučerska privatizacija je organizovana i centralizovano, za veći broj preduzeća odjednom (češki sistem) i decentralizovano, za svako preduzeće pojedinačno (ruski sistem).

Najpoznatije vaučerske privatizacije su Češka, Slovačka i Ruska, a delom su joj pribegle Poljska, Litvanija, Letonija, Slovenija, Jermenija, Kazahstan i Kirgizija.

Vaučerska privatizacija predstavlja relativno brz metod privatizacije, vrlo povoljan za politički rejting vlade koja je izvodi. Iako ne donosi državi prihode, dokazivalo se da se taj gubitak kompenzuje brzinom i pravednošću. Vaučerska privatizacija je transparentnija od drugih modela

i njome se izbegavaju problemi procene vrednosti kapitala kao ostalih vidova privatizacije (Vasiljević, M., 2017).

Jedan od korišćenih argumenata u korist vaučerske privatizacije je da građanstvo jedne države ne poseduje dovoljnu količinu novca da otkupi vredne proizvodne fondove, pa da je zato potrebno poklanjanje državnih preduzeća. Ovaj argument važi samo onda kada se isključi uloga stranih investitora iz privatizacije, na primer zato što je namera da se privreda zadrži u domaćem vlasništvu (kao u Sloveniji). Taj je argument svakako netačan sa ekonomske tačke gledišta, a praksa zemalja koje su se oslanjale na vaučersku privatizaciju (Češka, Rusija) pokazala je kasnije da im nimalo ne smeta ulazak stranog kapitala.

Akcionarstvo zaposlenih:

Sticanje vlasništva nad kapitalom državnih preduzeća podrazumeva znatne popuste na cenu akcija (ili delimično besplatnu podelu) menadžerima i/ili zaposlenima u preduzeću. Ovo uglavnom predstavlja kombinaciju prodaje i besplatne podele dela kapitala, s tim što su beneficije podele ograničene na zaposlene u datom preduzeću. Sticanje vlasništva može biti besplatno na osnovu, uglavnom, kriterijuma dužine radnog staža ili putem kupovine kapitala ugovaranjem odloženog plaćanja usled nedovoljne kupovne moći zaposlenih.

Akcionarstvo zaposlenih kao model privatizacije bio je rasprostranjen na teritoriji bivše Jugoslavije, kao politički nabezbolniji način prelaska iz samoupravne u privatnu privredu. Takođe je najbezbolniji zato što akcionarstvo zaposlenih najmanje menja tip kontrole nad preduzećem jer ona ostaje u rukama zaposlenih, do većeg prometa i koncentracije akcija. Ovaj metod privatizacije je primenila Slovenija, Hrvatska, Srbija i Severna Makedonija. Od drugih zemalja, Poljska je, polazeći od socijalističke tržišne privrede, takođe jednim delom koristila akcionarstvo zaposlenih. Rusija je krenula od sasvim drugog modela privatizacije, ali je, zbog tehničkih rešenja, završila u znatnoj meri sa akcionarstvom zaposlenih, pri čemu je menadžerski sloj uspeo da u mnogim preduzećima postane dominantan vlasnik. Rumunija i Slovačka su delimično primenile ovaj model privatizacije.

Značajna prednost akcionarstva zaposlenih je politička, jer u ovom slučaju ima najmanje otpora radnika i menadžera u firmama koje se privatizuju, a posebno u preduzećima koja su funkcionisala u samoupravnom sistemu (bivša SFRJ i, donekle, Poljska) ili u kojima su

menadžeri imali jake pozicije (Rusija). Njihovi otpori bi, možda, mogli da blokiraju privatizaciju (Rajnović, Lj., 2023)

Pored navedenih prednosti ovog modela privatizacije, javlja se još jedna a to je da akcionarstvo zaposlenih donosi podsticaje dobrom upravljanju, jer zaposleni, kao vlasnici, imaju više motiva nego ranije da dobro rade, da bolje kontrolišu menadžment i postižu bolje rezultate.

Pored navedenih prednosti, uočeni su i određeni nedostaci ovog modela; zaposleni su skloni da onemoguće pristup spoljnim investitorima da bi zadržali kontrolu nad preduzećem, što dovodi do nedovoljnih investicija; zatim spoljni investitori nisu ni zainteresovani da ulažu u preduzeće kojim dominiraju zaposleni; u ovakvim preduzećima postoji težnja da se isplaćuju prevelike zarade i da se održava preterana zaposlenost. U takvim situacijama, menadžeri teško mogu da se odupru pritiscima zaposlenih jer uobičajeno imaju manjinski udeo u vlasništvu. Takvi procesi otežavaju ili čak onemogućavaju restrukturiranje preduzeća kada se ukaže potreba tako da dolazi do slabljenja tržišne pozicije preduzeća.

VI ZAKLJUČAK

Prema mišljenju brojnih teoretičara u Srbiji, model tranzicione strategije i radikalne privatizacije društvenog kapitala u Srbiji (u periodu 1989–2012) i njegove društvene posledice, nisu bila zasnovane na racionalnim ciljevima povećanja ekonomske efikasnosti u poslovanju privrednih subjekata, već na liberalnoj ideološkoj i naučno nepotvrđenoj premisi da je privatna svojina „najefikasniji oblik svojine“ i da zbog toga proces privatizacije društvenog i državnog kapitala treba što pre da se završi. Ta privatizacija je sprovedena putem voluntarističkih političkih akcija „odozgo“ i po formuli neoliberalne mantre MMF-a.

Ovaj proces socijano nekontrolisane privatizacije, doveo je do radikalnog razaranja privrede (industrije i poljoprivrede) zemlje i do formiranja kapitalističke strukture u načinu proizvodnje i upravljanja razvojem u Srbiji, odnosno do stvaranja zavisnog društva perifernog kapitalizma i rekolonizacije. Društvene posledice ovakvog modela i pravca društvenih promena dovele su do marginalizacije i dezorganizacije radništva i seljaštva i njihove nemogućnosti da se suprotstave ovom procesu, ali i na odgovornost „tranzicione nomenklature“ za inauguraciju i sprovođenje modela tranzicije bez socijalne odgovornosti, koji je Srbiju uveo u polje socijalne regresije i restauracije.

Aktuelna vlada već godinama čini napore ka stabilizaciji ekonomskih i političkih prilika u zemlji. Brojni autori smatraju da je izgradnja socijaldemokratskog modela razvoja koji bi (kroz razvoj akcionarstva zaposlenih, novih oblika participativne demokratije i regionalne samouprave) oslobodio masovnu socijalnu energiju proizvođača i građana/naroda (a, pre svega, mlade generacije) za materijalno i duhovno stvaralaštvo, društveni razvoj i unapređenje ekonomskog stanja. Umesto isključivog oslanjanja razvoja na strane investicije, nova zaduživanja zemlje i rasprodaju resursa strancima, oslonac treba tražiti u aktivizaciji sopstvenih kadrovskih i drugih potencijala.

Srbija ima bogate ljudske resurse, koje ne treba selekovati partijskom politikom i neracionalnom organizacijom rada i upravljanja, a koji su u mogućnosti da daju svoj doprinos privrednom i opštedruštvenom razvoju zemlje. U središtu uspešnog socijalnog sistema treba da budu proizvođači

i građani, kao nosioci ekonomskog razvoja zemlje i razvoja oblika participativne demokratije.

Odgovornost je sadašnje generacije političke elite da primeni model razvoja izgradnjom socijaldemokratskog sistema i da podsticajnom ekonomskom i socijalnom politikom masovno mobiliše ljudski faktor u borbi za ekonomski razvoj i demokratski napredak Srbije.

U ovom kontekstu postavlja se pitanje: koji bi model tranzicione strategije bio optimalan pristup za privrednu i socijalnu transformaciju Srbije? Iz istorijskog iskustva i teorijskih saznanja, različiti modeli tranzicije mogu se grupisati u tri modela:

- neoliberalni model radikalne privatizacije i zavisne modernizacije, koji je oslonjen na privatizaciju, tehnomenadžersko upravljanje uz direktno uplitanje stranog kapitala i stranih centara moći;
- neokonzervativni/neoetatistički model autoritarne modernizacije, sa osloncem na državu, politokratiju i na reforme „odozgo“;
- socijaldemokratski model tranzicije sa socijalnom odgovornošću, zasnovan na akcionarstvu zaposlenih, participativnom modelu upravljanja, partnerstvu rada i kapitala i mobilnosti i odgovornosti svih delova društva za razvoj.

Optimalni model tranzicije, modernizacije i razvoja povezan je sa socijaldemokratskim modelom, dakle neophodno je oblikovati platformu socijaldemokratskog razvoja i upravljanja, socijalnog partnerstva svih slojeva za razvoj, demografsku obnovu nacije i demokratski preporod Srbije.

Tranziciona strategija, sa socijalnom odgovornošću, imala bi snagu da široko mobiliše sve slojeve društva na takmičarstvo i stvaralaštvo, omogućiti preporod zemlje i otvori put za borbu za izgradnju društva postkapitalističke alternative.

Posle ekonomske krize 2008, zatim krize nastane pandemijom Covid 19 i ratnim dejstvima u okruženju Srbije, vreme je za kritičko preispitivanje modela razvoja, kandidovanja i izbora alternativnog modela tranzicije, naročito u državnom sektoru i razvoja, koji bi bio u funkciji svih društvenih slojeva, a posebno proizvođačkih delova društva, a ne samo tranzicione nomenklature i bogate manjine.

Učini li se osvrt na tranzicioni bilans od bezmalo trideset godina (od 1989), a posebno u poslednjih nešto više od dvadeset godina (od 2000), može se konstatovati da je Srbija platila visoku ekonomsku i socijalnu cenu tranzicionog razaranja privrede i društva. Ona se ogleda u nepravednog privatizaciji, deindustrijalizaciji, velikom broju otpuštanja zaposlenih, ali i u rastu društvenih i regionalnih nejednakosti u Srbiji.

Zbog svega navedenog transformacija što uključuje i privatizaciju javno komunalnih elatnosti treba da se sporovodi sa posebnom pažnjom svih odgovornih lica i po precizno pripremljenom program i dinamici sprovođenja. Prilikom transformacije potrebno je voditi računa o brojnim faktorima.

Transformacija komunalnih sistema treba da bude inicirana, usmeravana, praćena i kontrolisana na republičkom nivou. Pored dogradnje pojedinih neusaglašenih propisa, na nacionalnom nivou treba da postoji jasan plan i strategija promena u ovoj oblasti.

Prilikom odlučivanja o konkretnim rešenjima, učešće opština ili gradova ograničava se samo globalnim (nacionalnim i regionalnim) interesima, ali istovremeno nameće odgovornost za celovito i obavezno planiranje budućeg načina organizovanja komunalnih delatnosti u svakoj pojedinoj opštini, odnosno gradu.

Kada je u pitanju komunalna infrastruktura i koncesioni aranžamani, uvažavajući iskustva drugih zemalja u okruženju, potrebno je oprezno proceniti sve eventualne rizike koji bi se mogli pojaviti sa privatnim kapitalom.

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. Oblik ugovornog aranžmana koji bi mogao biti prihvatljiv je koncesija po B.O.T. sistemu, ali samo za do sada neizgrađene objekte komunalne infrastrukture.

Pri tom, cene komunalnih usluga treba da imaju u vidu socijalni status stanovništva, tako da ostanu pod kontrolom opština i gradova. Tamo gde su one ispod realnog nivoa, morale bi da rastu, a tamo gde su dostigle potreban nivo, treba da ostanu nepormenjene. Posle završene transformacije pojedinih komunalnih preduzeća, za očekivati je da će

troškovi poslovanja biti u padu, što bi omogućilo i niže cene komunalnih usluga.

Autor smatra da su modeli transformacije i privatizacije prezentovani u ovom radu primenljivi kako na najveća specijalizovana preduzeća, tako i na najmanja komunalna preduzeća. Ipak, partnerstvo privatnog i javnog sektora, verovatno će biti više zastupljeno u većim sistemima, dok će u manjim sredinama, opštine/gradovi verovatno zadržavati dominantnu kontrolu.

VII LITERATURA

1. Ackerman, L. (1997). *Development, transition or transformation: the question of change in organization*. Van Eynde, D. F., Hoy J., Van Eynde D. C. (1997). *Organization Development Classics*. Jossey-Bass, San Francisco.
2. Armentano Dominick T. (1990) *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure*, New York: Holmes & Meier.
3. Armenikas, A. A., Bedeian A. G. (1999). *Organizational change: A review of theory and research in the 1990s*. *Journal of Management*, 25(3), 293-315.
4. Baumol, William J., John C. Panzar, Robert D. Willig. (1982) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
5. Begović, Boris. (2000) Komunalne delatnosti u Srbiji, *Ekonomika*, 36 (5-6), 111–113.
6. Begović, Boris; Zoran Vacić, Boško Mijatović, Aleksandar Simić. (2000) *Upravljanje lokalnom zajednicom: putevi ka modernoj lokalnoj samoupravi*, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
7. Bös, Dieter. (1994) *Pricing and price regulation. An economic theory for public enterprises and public utilities*, 3rd ed., North Holland, Amsterdam.
8. Bowman, E.H., Singh H. (1999). *When does restructuring improve performance?* *California Management Review*, Winter, 41(2), 34-54.
9. Bujišić, Branislava. (1996) Svojina – od ideala jednakosti do ideala slobode, *Zbornik Svojina i slobode*, Beograd: Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, str. 111–118.
10. Bukvić, Rajko. (2012) Vašingtonski konsenzus i deindustrijalizacija istočne i jugoistočne Evrope, *Nova srpska politička misao*, 20(1–2), 7–28.
11. Bukvić, Rajko. (2009) Založno-kreditne aukcije i nastanak ruskih oligarha, *Nova srpska politička misao*, 17(3–4), 131–156.

12. Bogdanović, Dragana, (1995), Efikasnost javnih preduzeća – neka iskustva Nemačke, u monografiji: *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, red. M. Milisavljević, Beograd: Institut ekonomskih nauka, 180–187.
13. Bukvić, Rajko, (2013), Transition in Serbia: Foundations, Results and Perspectives, ICES 2013, 4th International Conference on European Studies, *Social, Economic and Political Transition of the Balkans*, at Epoka University, Tirana, 8–9 November 2013, Conference Proceedings, Tirana: Epoka University, 556–572.
14. Bukvić, Rajko M. (2019) Drugi kanon i Maršalov plan kao model ekonomske politike, u: *Razvoj malih zemalja u uslovima globalizacije*, Zbornik radova, red. Č. Očić i R. Tomaš, Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske.
15. Буквич, Райко М. и Иван С. Пайович. (2017) Региональные схемы рыночных механизмов регулирования выбросов парниковых газов: опыт и перспективы, Международная научно-практическая конференция *Теория и практика гармонизации взаимодействия природных, социальных и производственных систем региона*, Том 1, Саранск: Издательство Мордовского университета, 78–87.
16. Bukvić, Rajko., (2002a), Cene komunalnih usluga 1994–2001., *Ekonomika preduzetništva*, 38 (1), 6–17.
17. Bukvić, Rajko. (2002b) Globalizacija, tržišna privreda i nacionalno makroekonomsko planiranje, Zbornik radova *Makroekonomsko planiranje i tranzicija*, Beograd: Savezni sekretarijat za razvoj i nauku, 350–364.
18. Bukvić, Rajko, (2005), Institucionalna reforma i reforma regulacije kao pretpostavka transformacije komunalnih javnih preduzeća, *Ekonomski vidici*, 10 (4), 461–488.
19. **Cico, S.,** Rajnović, Lj., (2019): “Načelo stalnosti poslovanja kao upozoravajući signal bankrota preduzeća”, Računovodstvo, časopis za računovodstvo reviziju i poslovne finansije, ISSN 1450-6114, UDK 005.334:334.7 006.44:657, Godina LXIII, str. 202 - 223.
20. **Cico, S.,** Rajnović, Lj., Bošnjak, I., (2021) Organizational restructuring as a way to resolve the crisis caused by Covid 19, in agricultural sector, *Ekonomika poljoprivrede* br.3, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za

- ekonomiku poljoprivrede Beograd, Akademija ekonomskih nauka Bukurešt, Rumunija, VOL LXVIII No 3 (573-856) 2021, UDC 338.43:63; ISSN 0352-3462; DOI: 10/5937/ekoPolj2103611C; UDC 005.591.4+338.431:(616.98:578.834) crp. 611-627.
21. Chang, Ha-Joon., (2003), The Future for Trade, *Challenge*, 46 (6), 6–15.
 22. Crum, R.L., Goldberg, I. (1998). *Restructuring and Managing the Enterprise in Transition*. The International Bank for Reconstruction, Washington.
 23. Čang, Ha Džun., (2016), *Loši samarićani*, Beograd: Mali vrt.
 24. Čang, Ha Džun. (2019) *Ekonomija, Uputstvo za upotrebu*, Beograd: Mali vrt.
 25. Dahlsrud, A., (2006), „How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions”, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management, Corp. Soc. Responsib. Environ. Mgmt.*, Wiley InterScience, 2006.
 26. Drašković, Veselin. (2005) *Svojina i privatizacija*, Kotor: Fakultet za pomorstvo.
 27. EBRD. (2023), Transition Report 2022–23, London: European Bank for Reconstruction and Development.
 28. *From Plan to Market. World Development Report 1996*. (1996) New York: Oxford University Press.
 29. *Godišnji bilten finansijskih izveštaja 2023. Prezentacija*, Beograd: Agencija za privredne registre, 2024.
 30. Hajek, Fridrih, (2012), *Put u ropstvo*, Beograd: Službeni glasnik.
 31. Hajiyeve, E., (2008), Baseline Study on Corporate Social Responsibility Practices in the Western Balkans, UNDP 2008.
 32. Hobz, Tomas. (1961) *Levijatan ili materija, oblik i vlast države crkvene i građanske*, Beograd: Kultura.
 33. Innes, Abby. (2014) The Political Economy of State Capture in Central Europe, *Journal of Common Market Studies*, 52 (1), 88–104.
 34. Jakopin. Edvard i Nataša Čokorilo. (2021) *Republička i pokrajinska infrastrukturna javna preduzeća 2015–2019.*, Beograd: Republički zavod za statistiku.

35. Jakopin, Edvard i Nataša Čokorilo. (2023) *Lokalna javna preduzeća u Republici Srbiji 2015–2021.*, Beograd: Republički zavod za statistiku.
36. Jovanović, Petar. (1995) Investiranje u razvoj javnih preduzeća, u monografiji: *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, red. M. Milisavljević, Beograd: Institut ekonomskih nauka, 47–57.
37. Jovanović, Predrag P. (1991), *Nova shvatanja o ulozi države u privrednom razvoju u razvijenim zemljama i Jugoslaviji*, doktorska disertacija, Beograd: Ekonomski fakultet.
38. Кузнецова, Галина Григорьевна. (2011) Приватизация предприятий сферы жилищно-коммунального хозяйства: механизм приватизации, способы оценки имущественного комплекса, *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*, 2(1), 80–84.
39. Lovre, Ivan. (2015) Analiza efikasnosti u javnom sektoru, Sremska Kamenica: Edukons univerzitet, Fakultet poslovne ekonomije.
40. Madžar, Ljubomir. (1996) Privatizacija kao cilj privredne i društvene tranzicije, *Zbornik Svojina i slobode*, Beograd: Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 1–8.
41. Madžar, Ljubomir. (1995) *Projekat privatizacije u Srbiji*, Beograd: Unija poslodavaca Srbije.
42. McShane, S., Von Glinov M. A. (2014). *Organizational Behavior*, 7th ed. McGraw Hill, New York.
43. Mijatović, B., (2005), Privatizacija realnog sektora, u *Četiri godine tranzicije u Srbiji*, CLDS.
44. Milisavljević, Momčilo. (1995) Javno preduzeće: karakteristike i performanse, u monografiji: *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, red. M. Milisavljević, Beograd: Institut ekonomskih nauka, 15–25.
45. Mitrović, Lj. (2018), Položaj Srbije u kontekstu globalne krize i traganja za alternativom, Univerzitet u Beogradu, Filozofski fakultet, Institut za sociološka istraživanja, str. 13 – 29.
46. Musgrave, Richard A. & Musgrave, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice*, fifth edition, New York: Mc-Graw-Hill Book Company.

47. Некипелов, А.Д., (2003), *Популярная экономическая энциклопедия*, Москва: Научное издательство «Большая Российская энциклопедия».
48. OECD. (2023), *Government at a Glance 2023*, Paris: OECD Publishing.
49. Obradović, M., (2017), *Hronika tranzicionog groblja*, Nova srpska politička misao, Beograd, str. 512.
50. Paunović, Blagoje. (1995), Značaj i osnovne karakteristike javnih preduzeća u savremenim privredama, u monografiji: *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, red. M. Milisavljević, Beograd: Institut ekonomskih nauka, 37–46.
51. Pavlović, Dušan. (2020), Zarobljena država i hibridni režim dvadeset godina posle 5. oktobra, u zborniku radova: *Dvadeset godina 5. oktobra*, ur. Slaviša Orlović i Despot Kovačević, Beograd: Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka Centar za demokratiju i Hanns Seidel Stiftung, 203–216.
52. Petrović, Milenko. (1995), Privredno-sistemska značaj javnog sektora u savremenoj tržišnoj privredi – primer Nemačke i SAD, u monografiji: *Položaj i uloga javnih preduzeća u Srbiji*, red. M. Milisavljević, Beograd: Institut ekonomskih nauka, 166–179.
53. Pigou, Arthur Cecil. (1920), *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.
54. Price waterhouse Coopers. (2015) *State-owned enterprises: Catalysts for public value creation?*, London: PWC Publishing.
55. Радыгин, Александр Дмитриевич; Энтов, Револьд Михайлович; Абрамов, Александр Евгеньевич; Чернова, Мария Игоревна; Мальгинов, Георгий Николаевич. (2019) *Приватизация 30 лет спустя. Масштабы и эффективность государственного сектора*, Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.
56. Radosavljević, Goran. (2023) (Ne)završena, ali skupo plaćena priča: Privatizacija i restrukturiranje javnih preduzeća u Srbiji, *Ekonomija*, <https://www.nin.rs/ekonomija/vesti/41802/nezavršena-ali-skupo-plaćena-prica-privatizacija-i-restrukturiranje-javnih-preduzeca-u-srbiji>
57. Raičević, Vuk i Kovačević, Maja S. (2011) Privatizacija javnih preduzeća, *Ekonomija – teorija i praksa*, 4(3), 67–73.

58. Rajnović, Lj. (2016), Društveno odgovorno poslovanje u funkciji poboljšanja privrednog ambijenta u Republici Srbiji. Društvo ekonomista Beograda, Beograd.
59. Rajnović, Lj., Bukvić, R., (2017) – Monografija: Korporativno upravljanje kao deo poslovne strategije kompanija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2017, ISBN 978-86-6269-057-9.
60. Rajnović, Lj., **Cico, S.**“ Eremić-Đorđić, J., (2019), „Sustainable Operations As a Strategy of Management of Companies, With a Review in the Field Of Agriculture“ Ekonomika poljoprivrede, Izdavači: Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana Beograd, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISSN 0352-3462, UDK 631:[502.131.1:347.725, godina 66, No. 2, 2019, (strana. 601-615), Beograd.
61. Rajnović, Lj., **Cico, S.**, (2019) „The Role of the State in the Privatization of the Agricultural Sector”. In: Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Realization within the Danube Region : sustainability and multifunctionality, Editors: Subić, J., PhD., Kuzman, B., PhD., Vasile, A. J., PhD., Institute of Agricultural Economics, Belgrade, ISBN 978-86-6269-067-8, p. 441-457.
62. Rajnović, Lj., **Cico, S.**, (2019) Monografija: Unapred pripremljeni plan reorganizacije kao način rešavanja likvidnosti preduzeća, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, ISBN 978-86-6269-072-2 CIP 005.336.1:336 005.591.4.
63. Rajnović, Lj., **Cico, S.**, (2023), Ownership and organizational solutions for Spas and Preservation of Health Tourism; 7th International Thematic Monograf Modern Management Tools and Economy of Tourism Sector in Present Era; Publisher by: Assotiation of Economists and Managers of the Balkans in cooperation with the Facilty of Tourism and Hospitality, Ohrid, North Macedonia, Editors: PhD Vuk Bevanda and PhD Snežana Štetić, ISSN 2683-5673, str: 335-353.
64. Rajnović, Lj., (2023), Monografija: Izazovi organizovanja državnih preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa, u Republici Srbiji, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2023, ISBN 978-86-6269-128-6.

65. Rajnović, Lj., (2024), Monografija: Mogućnosti i načini naplate spornih potraživanja od domaćih i ino partnera, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Srbija, 2024, ISBN 978-86-6269-138-5.
66. Rajnović, Lj. and **Cico, S.** (2024), "Possibilities of Sustainable Business Operations of Economic Entities in Conditions of Extraordinary External Influences", Andrei, J.V. and Grigorescu, A. (Ed.) *Emerging Patterns and Behaviors in a Green Resilient Economy (Lab for Entrepreneurship and Development)*, Emerald Publishing Limited, Leeds, pp. 169-186. ISBN: 978-1-83549-781-4, eISBN: 978-1-83549-780.
67. Reinert, Erik S. (1999), The role of the state in economic growth, *Journal of Economic Studies*, 26 (4–5), 268–326.
68. Reinert, Erik S. (2006), *Globalna ekonomija. Kako su bogati postali bogati i zašto siromašni postaju siromašniji*, Beograd: Čigoja štampa.
69. Richmond, Christine et al. (2019), *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*, European Departmental Paper Series No. 19, Washington: International Monetary Fund.
70. Ristić, G., (2008), Integrisani sistemi menadžmenta zasnovani na analizi rizika, plenarno predavanje-štampan izvod, III nacionalna konferencija sa međunarodnim učešćem „Ocena profesionalnog rizika- teorija i praksa“, Fakultet zaštite na radu , str. 16-17.
71. Sahlins, Marshall. (2016) *Prvobitno društvo blagostanja. Esej o ekonomiji lovaca-sakupljača*, Beograd: anarhija-blok 45.
72. Saković, Lela. (2002) Tajne javnih preduzeća, *Ekonomist magazin*, (117), 25–27.
73. Счетная палата Российской Федерации (2004) Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие), Издательство «Олита», М.
74. Smit, Adam. (1970) *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda I–3*, Beograd: Kultura.
75. Stiglitz, Joseph E. (2004) *Ekonomija javnog sektora*, Beograd: Ekonomski fakultet.

76. Stuckler, David; Lawrence King and Martin McKee. (2009) Mass privatisation and the post-communist mortality crisis: a cross-national analysis, *The Lancet*, 373(9661), 399-407.
77. Студенцов, Виктор Борисович, (2022), «Коммуны» первопоселенцев Виргинии и Нового Плимута: как это было и почему, *США & Канада: экономика – политика – культура*, 52(7), 72–84.
78. Trifunović, Radmila i Lazar Krnjeta, (2004), *Optimalni modeli transformacije i privatizacije komunalnih preduzeća u Srbiji*, Novi Beograd: KOMDEL.
79. Vasiljević, M., (2017), *Trgovinsko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
80. Вилькобрисский, Михаил, (2012), *Как делили Россию. История приватизации*, Санкт-Петербург: Питер.
81. Vukotić, V., (1993), *Privatizacija*, Beograd: Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja.
82. Williamson, John, (1990), What Washington Means by Policy Reform, in *Latin American Readjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, ch. 2. www.iie.com/publications/papers/papercfm?ResearchID=486
83. Williamson, John, (2003), From Reforma Agenda to Damaged Brand Name, *Finance & Development*, 40 (3), 11.
84. Zakon o javnim preduzećima, *Službeni glasnik RS*, br. 15/2016 i 88/2019.
85. Zakon o javnim službama, *Službeni glasnik RS*, br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon.
86. Zakon o javnoj svojini, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020.
87. Zakon o komunalnim delatnostima, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018.
88. Zakon o privrednim društvima, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018, 91/2019 и 109/2021.

BIOGRAFIJA AUTORA

Ime i prezime: Snežana Cico

Titula: Doktor nauka

Naučno zvanje: Naučni saradnik

1. Obrazovanje:

Univerzitet Union – Nikola Tesla Beograd: Doktorska disertacija.

Univerzitet u Novom Sadu: Poslediplomske studije, na Ekonomskom fakultetu u Subotici

Univerzitet u Novom Sadu: Ekonomski fakultet Subotica.

2. Radno iskustvo:

Počev od 1997.do 2000. radila u trgovinskom preduzeću „Sombor-elektro“ Sombor kao knjigovođa i šef kvaliteta (na uvođenju standarda ISO 9002). Od 2000. do 2002. U Trgovinskom preduzeću „TRA-DUGA“ Sombor radila kao glavni knjigovođa; od 2002.do 2008. zaposlena u J.P. „Urbanizam“ Sombor na radnom mestu Glavni saradnik za ekonomsko-finansijske poslove; od 2008. do marta 2015 - zaposlena u J.P. „Urbanizam“ Sombor na radnom mestu Rukovodilac opšteg sektora (pravnog, ekonomsko-finansijskog); od 2015. do 2023. generalni direktor „Severtrans“ a.d. Sombor; od 2023 do danas, generalni direktor JKP Prostor Sombor.

3. Naučna i stručna delatnost:

Bavi se materijom vezanom za finansijsko poslovanje; korporativno upravljanje, reorganizacije i restrukturiranje privrednih subjekata, akvizicije, tržište hartija od vrednosti, privatizaciju, problematiku ekonomske održivosti poslovanja kompanija, itd. Objavila je preko 50 bibliografskih jedinica. Bila je angažovana u izradi brojnih projekata koji su sprovedeni u praksi.

4. Ostalo

Govori engleski jezik, poznaje rad na računaru. Sarađuje sa brojnim naučno – istraživačkim i obrazovnim institucijama u zemlji i inostranstvu.

U svojstvu predavača, učestvuje na seminarima za edukaciju i drugim stručnim tribinama i promocijama. Predsednik je Izvršnog odbora Saveza računovođa i revizora Srbije.

RECENZIJE

Recenzija

za monografiju „*Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji*“ izrađene od strane autora dr Snežane Cico

Recezent: Dr Ljiljana Rajnović – viši naučni saradnik

U ovoj monografiji autor dr Snežana Cico je istraživala aktuelnu temu koja se odnosi na funkcionisanje javno komunalnih delatnosti, kao delatnosti od opšteg interesa koje su nezamenljiv uslov života i rada građana i svih drugih privrednih subjekata i kriterijume njihove neizbežne transformacije. Ova delatnost je od izuzetnog značaja za svakodnevno uživanje ali i za razvoj domaće privrede.

Autor posmatra aktuelne trendove iz ove oblasti kao nezaobilazan proces održivog poslovanja cele privrede Republike Srbije. Transformacija ovih delatnosti, podrazumeva usklađivanje sa novim trendovima u okruženju u okviru kojih rast efektivnosti investicija zauzima prvo mesto. Zbog navedenog, smatram da izabranom temom, autor može dati doprinos poboljšanju aktivnosti u javno komunalnoj delatnosti a time i drugim privrednim delatnostima na tržištu.

Istraživanja opisana u monografiji su zasnovani na brojnoj stručnoj domaćoj i inostranoj literaturi, informacijama domaćih i međunarodnih tela, na domaćim i inostranim propisima, ličnom iskustvu u domenu poslovanja i organizovanja javno komunalnih delatnosti, na značajnoj dokumentaciji i informisanju u društveno - ekonomskim ustanovama i drugim somaćim i inostranim institucijama.

Generalno posmatrano, monografija sadrži bitne elemente pravnog i ekonomskog istraživanja sa mogućnošću primene u oblasti komunalne delatnosti koja je vezana i za druge oblasti života i rada.

Poglavlje I, prikazuje i analizira položaj javno komunlane delatnosti u privredi, dvostruku ulogu države, kao institucije koja postavlja pravila igre na tržištu ali i kao subjekta u privrednom prometu. Ističe da nadležnost za obavljanje delatnosti od opšteg interesa od strane državnih preduzeća, podrazumeva zakonom određena izvorna prava i nasuprot tome, obaveze. Detaljno prikazuje forme privrednih subjekata obavljanja delatnosti od opšteg intresa. Ukazuje se da politika cena komunalnih delatnosti predstavlja jedno od najznačajnijih pitanja vezanih za

obavljanje ove delatnosti, jer ima implikacije na funkcionisanje i razvoj svih segmenata privrede, odnosno na nesmetano pružanje usluga u potrebnom obimu i kvalitetu. Zbog toga rad razmatra ključna pitanja politike cena ovih usluga kroz načela formulisanja cena i načina primene. Ističe se da savremene tendencije u svetu pokazuju da raste učešće prihoda koji se naplaćuju od krajnjih korisnika usluga.

Poglavlje II, objašnjava da ekonomska politika koju privredni subjekti javno komunalnog sektora treba dosledno da sprovedu prvenstveno mora biti bazirana na osmišljenom razvojnom i investicionom konceptu koji koji obezbeđuje održivo poslovanje i koji podrazumeva smanjenje emisije gasova staklene bašte i očuvanje prirodnih resursa. Privredni subjekti koji obavljaju komunalnu delatnost treba da imaju svoju imovinu koja je operativna u svakom trenutku i kojom odgovaraju za svoje obaveze, da posluju samostalno, finansijski transparentno i ravnopravno sa drugim predezećima na tržištu. U tom smislu, kod postpojećeg stanja ove delatnosti, autor argumentovano objašnjava potrebu za restrukturiranjem i konsolidacijom postojećih privrednih subjekata.

Poglavlje III, daje detaljani jasan prikaz načina obavljanja komunalnih delatnosti u svetu, investiranja, odgovornosti i kontrole. Navodi da je jedan od osnovnih i nespornih ciljeva privatizacije, otklanjanje slabosti immanentnih državnom preduzeću i državnoj svojini. Objašnjava dobre i slabe strane svakog vida svojine. Opisuje vreme devedesetih godina prošlog veka i početak ovoga veka u zemljama zapadne Evrope, koje je obeleženo uglavnom, privatizacijom javnog sektora privrede. Ipak, činjenice govore da je privatizaciju prihvatio sav tzv. tranzicioni svet, koristeći naravno i neka od iskustava koja su stekla razvijena društva, ona koja su u takve procese ušla nešto ranije i imaju određena iskustva.

Poglavlje IV i V, detaljno prikazuje moguće forme obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Ističe da se država postepeno povlači iz privredne funkcije, pošto u svojstvu privrednika, ne može da bude konkurentna sa privatnim preduzetnikom. Ovo se sve više odnosi i na komunalne delatnosti i druge delove javnog sektora. U meri u kojoj ostaje u privrednoj funkciji država je sve više prinuđena, da napušta poziciju isključivog vlasništva u delatnostima javnog sektora. U takvoj situaciji formiraju se društva kapitala koja obavljaju ove delatnosti. Ukoliko država iz određenih razloga mora da ostane jedini vlasnik nekih preduzeća koja obavljaju javno komunalnu delatnost ona je u obavezi da

obezbedi njihov ravnopravni položaj na tržištu i transparentnost finansijskog poslovanja.

Ukoliko je država akcionar, ona uglavnom ima poziciju kao i svi drugi akcionari: dobit i upravljanje je srazmerno kapitalu. Ipak, ako se radi o delatnostima za koje se zakonom utvrdi da postoji javni interes, onda država može steći i posebna prava u tim društvima, pa čak i kada ima manjinski procenat kapitala ili uopšte nema kapitala. Autor ukazuje da je ovo posebno važno sa stanovišta potrebe obezbeđenja stalnosti i kontinuiteta obavljanja ovih delatnosti, kao i jednakog tretmana korisnika usluga. U ovom delu autor daje izvodljiva organizaciona rešenja u obavljanju ove delatnosti i uspostavljanje sigurnog akcionara bez obzira na svojinsko rešenje operatera.

Poslednji deo monografije odnosi se na priloge, koji prikazuju uloženi napor autora da što pristupačnije predstavi sumarni prikaz indikatora za ocenu primene najpovoljnijih organizacionih rešenja privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa.

Zaključak i ocena:

Monografija „Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji“ autora dr Snežane Cico, u svemu ispunjava zahteve naučne i stručne literature iz oblasti javno komunalne delatnosti, mogućeg organizovanju privrednih subjekata koji obavljaju navedenu delatnost, uključujući analizu i ocenu najpovoljnijih kriterijuma i modela organizovanja u skladu sa potrebama Republike Srbije.

Autor se prihvatila složenog zadatka da na pristupačan način informiše zainteresovana lica o istraživanjima koje je sprovedla u ovoj oblasti. Uspela je da suptilne procese nužnog reorganizovanja sektora koji se bavi javno komunalnom delatnošću, približi čitaocu tečnim i razumljivim jezikom.

Imajući u vidu sve navedene aspekte, smatram da ovaj rad ispunjava naučne zahteve, kako po sadržaju tako i po formi, pozitivno ocenjujem rad u celini, te na osnovu toga predlažem da isti bude štampan u formi monografije.

Beograd, 20.01.2025.

Dr Ljiljana Rajnović
Viši naučni saradnik

Recenzija

za monografiju ***Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji***

izrađene od strane autora: dr Snežane Cico

Recezent: Prof. dr Rajko Bukvić

Autor dr Snežana Cico je pripremila monografiju pod nazivom „Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji“.

Monografija je namenjena, istraživačima koji se bave istraživanjem poslovanja i statusa javno komunalnih delatnosti, zatim praktičarima, licima koji obavljaju komunalnu delatnost, uključujući i državu kao i svim drugim licima koji su zainteresovani za primenu rezultate nauke u praksi. Monografija je nastala zahvaljujući dobrom poznanju ove oblasti autora i višegodišnjoj primeni naučnih rezultata u praksi.

Monografija sadrži bitne elemente ekonomskog i pravnog istraživanja sa ciljem primene istraživanja u praksi. Rad detaljno prikazuje aktuelno stanje u oblasti komunalnih delatnosti statusa države kao odgovornog lica za obavljanje navedenih delatnosti položaja korisnika komunalne delatnosti. Prikazuje trendove u organizovanju ove delatnosti u razvijenom svetu i daje preporuku na koji način je moguće organizovati ovaj sektor u Republici Srbiji, imajući u vidu i predstojeću svojinsku transformaciju državnih preduzeća koja se bave ovom delatnošću. Autor navodi da uz ispunjenje propisanih uslova, uspešno obavljanje nekih komunalnih delatnosti mogu da obavljaju privredni subjekti u privatnoj svojini.

Monografija je strukturirana u pet poglavlja i više priloga, sa ukupno 130 strana. Monografija se bazira na brojnoj stručnoj domaćoj i inostranoj literaturi, na stručnim studijama i objavljenim radovima, javno dostupnim podacima u zemlji i inostranstvu, na normativnim dokumentima, ličnom iskustvu autora u ovoj oblasti i dobrim praktičnim slučajevima.

Poglavlje I, detaljano analizira delatnosti od opšteg interesa, uređivanje organizovanog i trajnog obavljanja i razvoj ovih delatnosti koje su u nadležnosti države Srbije, obavezu države da obezbedi organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga. Opisuje

privredne subjekte, formu, poslovanje, javnih preduzeća i društava kapitala čiji je jedini osnivač država. Prikazuje detaljan opis politike cena i finansiranje delatnosti od opšteg interesa. Propisima u Srbiji je propisano da je država dužna da obezbedi obavljanje delatnosti od opšteg interesa u kontinuitetu. Ukoliko se radi i neprofitabilnoj delatnosti, država je dužna da obezbedi finansiranje obavljanja delatnosti u potpunosti. Navodi se da je cenu usluga potrebno izjednačiti sa dugoročnim graničnim troškovima, nezavisno od odabranih svojinskih, organizacionih i regulatornih rešenja. Pri tome, potrebno je poštovati načelo da operater treba da ostvari prihod koji odgovara ovako određenim cenama.

Poglavlje II, analizira bitne elemente. Navodi da je zakonom propisana obaveza države da građanima i drugim licima obezbedi najoptimalnije uslove života i rada, koji su određeni ukupnim nivoom razijenosti društva. Ta obaveza neće moći biti isključena bez obzira u kom svojinsko obliku su/budu preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa. Pitanje odgovornosti za funkcionisanje delatnosti od opšteg interesa kroz obezbeđivanje kontinuiteta, kvaliteta, obima ali i razvoja ne može biti prepušteno nikom drugom osim državi. Autor ističe da je to jedna od osnovnih obaveza, prava i odgovornosti države. Zbog toga je logično da se vrši stalno prilagođavanje rada ove delatnosti novonastalim uslovima na tržištu te u tom smislu vrpe konstantne reorganizacije i po potrebi konsolidacije poslovanja.

Poglavlje III, prikazuje poučna iskustva drugih zemalja u obavljanju komunalne delatnosti, kako razvijenih zemalja tako i tzv. zemalja u tranziciji. Navodi čitav niz različitih rešenja vezanih za regulaciju ovih delatnosti. Navodi da je moguće formulisati načela efikasne regulacije putem odvojenosti operativne od regulatorne funkcije; stabilnosti regulatornih rešenja; formalne procedure donošenja odluka i njihove transparentnosti. Ističe da relevantnost razmotrenih svetskih iskustava u domenu ovih delatnosti treba sagledati unutar nekoliko ograničavajućih faktora i to pre svega postojeći institucionalni okvir u Srbiji. U domenu svojinskog statusa operatora u svetu, pokazalo se da privatizacija ovih delatnosti ima blagotvorne efekte. U tom smislu treba tražiti najpogodnija svojinska i organizaciona rešenja u Srbiji, sa težnjom uvećanja učešća privatnog kapitala ali uz sigurnost obavljanja delatnosti.

Poglavlje IV i V, detaljno razmatra moguće modele organizovanja obavljanja ove delatnosti u Srbiji, imajući u vidu nove propise i ideju

promene vlasništva državnog kapitala. Opisuju se različiti modeli promena, uključujući i promenu vlasništva državnog kapitala a analizu dileme - imati većinskog stabilnog akcionara ili veliku disperziju vlasništva? Praksa zemalja kontinentalnog prava pokazuje da treba preferirati sigurnost poslovanja kroz jednog ili nekoliko većinskih stabilnih akcionara, ukoliko se održava dluči za privatizaciju. Autor smatra da u tom smislu treba tražiti najpogodnija svojinska i organizaciona rešenja za ove delatnosti u Srbiji i predlaže moguća rešenja.

Poslednji deo monografije odnosi se na priloge, koji dokazuju napor autora da što jasnije i jednostavnije da sumarni prikaz indikatora za ocenu najpovoljnijih modela organizovanja privrednih subjekata koji obavljaju komunalnu delatnost.

Monografija „Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji“ autora dr Snežane Cico, ispunjava naučne i stručne zahteve iz veoma značajne i uvek aktuelne oblasti obavljanja delatnosti od opšteg interesa i organizovanja operatera koji vrše navedenu delatnost u skladu sa novim trendovima u praksi i novim zakonskim rešenjima.

Monografija daje preporuku najpovoljnijih modela organizovanja privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa, u skladu sa potrebama domaćeg tržišta.

Autor na razumljiv način prikazuje istraživanja koja je sproveda u ovoj oblasti, verodostojno prikazuje organizovanje ove delatnosti u razvijenom svetu i daje preporuke primene adekvatnih modela organizovanja na tržištu Srbije. Uspešno je prikazani razumljivi razlozi i nužnost reorganizovanja sektora koji se bavi komunalnom delatnošću.

Imajući u vidu sve navedene aspekte, smatram da ovaj rad ispunjava naučne zahteve, kako po sadržaju tako i po formi, da predstavlja značajan doprinos društvenoj misli, pozitivno ocenjujem rad u celini, te predlažem da isti bude štampan u formi monografije.

Beograd, 20.01.2025. godine.

Prof. dr Rajko Bukvić

- Naučni savetnik

Recenzija

za monografiju ***Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji***

izrađene od strane autora: dr Snežane Cico

Recezent: Dr Zoran Simonović

Autor je pripremio monografiju na temu „Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji“.

Monografija je namenjena većem broju interesnih grupa, licima iz sveta nauke, istraživačima koji se bave organizovanjem privrednih subjekata, javnom sektoru uključujuću državu, stručnjacima ekonomske i prevne struke i drugim licima koja se bave naučnim istraživanjima i primenom nauke u praksi. Monografija je rezultat dugogodišnjeg istraživanja autora, kako naučnog i praktičnog rada.

Autor je važne institute izložio istorijski, prateći njihov nastanak od ranijih pravnih oblika do danas.

Konceptualni pristup ove monografije je razvijen u pet tematskih celina. Svaka celina sadrži detaljna naučna istraživanja i saznanja autora o značaju delatnosti od opšteg interesa, neophodnost organizovanja privrednih subjekata koji obavljaju pomenutu delatnost radi prilagođavanja savremenom poslovnom okruženju, posebno eksternom u kome dominiraju stalne promene brojnih faktora od značaja za poslovanje privrednih subjekata. Zbog toga je dobra strategijska orijentacija postala neophodna za svakog učesnika na tržištu, bez obzira da li je pružalac usluga ili korisnik.

U stručnom materijalu koji je korišćen za izradu monografije zastupljena je brojna literatura iz zemlje i inostranstva, javno dostupni podaci iz domaćih i stranih izvora, zbornici radova sa naučnih i drugih stručnih skupova, godišnjaci značajnih institucija, empirijski podaci dostupni za obradu i analizu primenom različitih metoda, internet kao i dugogodišnje lično istraživanje i stečeno praktično iskustvo autora.

Poglavlje I, prvi deo rukopisa je uvodni deo u kome autor prikazuje vrlo detaljno značaj delatnosti od opšteg interesa kao deo privrede koji je nezamenljiv uslov života i rada građana i drugih privrednih subjekata što ga po mnogo čemu razlikuje od klasičnih tržišnih delatnosti. Činjenica da kod ovih delatnosti po pravilu nije uvedena konkurencija jer često nije ni

moguća, naročito kod neprofitabilnih delatnosti, svrstava ove delatnosti u neki oblik monopolskog položaja. Posebnost delatnosti od opšteg interesa čini i to da je ovaj monopol kontrolisan i preko statusa samih preduzeća (kontrola funkcija od strane osnivača) i direktnom kontrolom cena usluga ovih delatnosti. Stručno se prikazuju forme obavljanja ove delatnosti u Srbiji.

Poglavlje II, drugi deo rukopisa analizira mere za ostvarivanje cilja poslovanja putem restrukturiranja i konsolidacije javno komunalnih preduzeća. Pošto osnivač ima obavezu da obezbediti strukturu kroz koju se postavljaju ciljevi preduzeća, definišu sredstva za dostizanje tih ciljeva i praćenje učinaka i, istovremeno odgovarajuću poziciju menadžmentu preduzeća, da bi sledili ciljeve koji su u interesu preduzeća i ujedno osnivača, samim tim ima i adekvatan nadzor u cilju obezbeđenja stalnosti poslovanja, putem zakona, organa za nadzor ali i javnosti. U monografiji se objašnjava da je osnovni zajednički cilj svakog pravnog subjekta, bez obzira na oblik vlasništva obezbeđenje stalnosti tj. kontinuiteta poslovanja a cilj neprofitnih delatnosti je zadovoljavanje interesa šire društvene zajednice.

Poglavlje III, detaljno razmatra svojinski status i forme privrednih subjekata koji obavljaju delatnost od opšteg interesa u svetu, prikazuje čitav niz različitih svojinskih i organizacionih rešenja. Autor ukazuje da je jedan od osnovnih i nespornih ciljeva privatizacije komunalnih preduzeća – otklanjanje slabosti imanentnih državnom preduzeću i državnoj svojini. Svaki vid svojine, poseduje određene slabe strane, ali problem sa privatizacijom sastoji se prevashodno u prevladavanju ideoloških nad racionalnim razlozima. S druge strane, u monografiji se zaključuje da svojinska rešenja zasnovana na javnoj svojini impliciraju nižu efikasnost obavljanja komunalnih delatnosti, male mogućnosti za finansiranje investicija u razvoj ovih delatnosti, veće opterećenje državnog budžeta, a pružaju mogućnosti i za pojavu još nekih negativnih pratećih pojava.

Poglavlje IV, iz pregleda rukopisa proizilazi da je autor raspravljao sva važna pitanja vezana za planiranje promena u oblasti obavljanja komunalne delatnosti. Ističe da za razliku od drugih privrednih sistema i delatnosti, važnost i kompleksnost komunalne delatnosti već u fazi planiranja za svobuhvatnu transformaciju, zahteva veću dozu opreznosti i strateškog planiranja dobro analiziranih promena. U ovom slučaju, zbog

javnog interesa građana i drugih korisnika komunalnih usluga, mora biti prepoznat interes korisnika i države na svim nivoima: na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Poglavlje V, analizira sva važna pitanja koja se mogu pojaviti u privatizaciji javno komunalnih delatnosti. Autor je institute analizirao sa gledišta relevantne pravne i ekonomske teorije i aktuelne prakse predlažući donošenje primernijih rešenja za stanje u Srbiji. Ukazuje na postojanje značajnih razlika u ekonomskoj prirodi različitih delatnosti, zbog čega nije moguće definisati univerzalno optimalno svojinsko i organizaciono rešenje. Vrednovanje datih rešenja koja se zasnivaju na uvođenju kapitala u delatnosti od opšteg interesa, mora da se kreira na nivou svake pojedinačne delatnosti od opšteg interesa. Pri tom, autor daje preporuku primene različitih svojinskih rešenja i formi privrednih subjekata koji mogu da obavljaju ovu delatnost uz preporuku unapređenja normativnog okvira.

Poslednji deo monografije odnosi se na priloge, koji prikazuju uloženi napor autora da što pristupačnije predstavi sumarni prikaz indikatora za ocenu postojećeg stanja u oblast obavljanja komunalnih usluga u Republici Srbiji, potrebe reformisanja privrednih subjekata u ovoj delatnosti u cilju obezbeđivanja ekonomske efikasnosti u interesu cele zemlje.

Zaključak i ocena:

Iz rukopisa se vidi da je autor raspravljao sva važna pitanja koja mogu nastati u materiji obavljanja javno komunalnih delatnosti kao delatnosti od opšteg interesa. Autor je institute analizirao sa gledišta teorije i savremene prakse i predložio donošenje prihvatljivih i korisnih rešenja. Prikazuje vrlo detaljno mesto i ulogu preduzeća koja obavljaju komunalnu delatnost u privredi Srbije. Autor je važne institute izložio istorijski, prateći njihov nastanak od najranijih pravnih sistema do danas. Navedeni pristupi objedinjeni su sintetičkom analizom autora i prihvatljivom i jasnom sistematikom izlaganja. Istaknuti metodološki pristup, koji se temelji na proučavanju brojne najvažnije literature i prakse, omogućio je autoru da proučavane institute osvetli u svim dimenzijama i na osnovu toga izvede odgovarajući zaključak. Pored navođenja vladajućih stavova poznatih stručnjaka iz ove oblasti, u brojnim slučajevima autor je argumentovano isticao svoje stavove, što je

dobra odlika monografije. Ove stavove, autor brani ubedljivo pa su zbog toga za većinu čitalaca prihvatljivi. U pisanju ovog dela autor je ispoljio naučnu odgovornost i preciznost. Izlaganje autora je aktuelno i jezgrovito a rečenice razumljive za sva lica zainteresovana za ovu oblast.

Zbog toga, rukopis monografije dr Snežane Cico „Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji“ predstavlja znatan naučni doprinos u oblasti neizbežnog reorganizovanja privrednih subjekata koji obavljaju javno komunalnu delatnost, te predlažem da isti bude štampan u formi monografije.

Beograd, 20.01.2025.

Dr Zoran Simonović
- viši naučni saradnik

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.824.1:338.246.025.8(497.11)

ЦИЦО, Снежана, 1972-

Kriterijumi privatizacije javno komunalnih preduzeća u Republici Srbiji : naučna monografija / Snežana Cico. - Beograd : Institut za ekonomiku poljoprivrede, 2025 (Beograd : NS Mala knjiga plus). - graf. prikazi, tabele, 134 str. ; 25 cm

Tiraž 200. - Biografija autora: str. 123-124. - Str. 125-134: Recenzije / Ljiljana Rajnović, Rajko Bukvić, Zoran Simonović. - Bibliografija: str. 115-122.

ISBN 978-86-6269-142-2

а) Комунална предузећа -- Приватизација -- Србија

COBISS.SR-ID 162012681

