

JKP ce biti objavljen u aprilu/maju 2007 u publikaciji Palgo centra iz Beograda

Miroslav Prokopijević

**PERSPEKTIVA TRANSFORMACIJE GRADSKIH KOMUNALNIH
SISTEMA U SRBIJI:
TRENUTNO STANJE, MOGUĆE PROMENE**

POSTOJEĆE STANJE

U nekim zemljama poput Srbije je široko uvreženo mišljenje da javna komunalna preduzeća treba da budu u državnom (javnom) vlasništvu. Trenutno stanje vlasništva javnih komunalnih preduzeća u Srbiji je upravo takvo, da su ona u javnom vlasništvu, sem retkih izuzetataka u oblasti gradskog saobraćaja ili odnošenja smeća, gde pored javnog postoji i privatni sektor. U organizacionom pogledu ona su samo u većim gradovima međusobno odvojena (Beograd, Novi Sad), dok su u manjim gradovima i opštinama lokalna komunalna preduzeća i usluge objedinjeni u lokalnim direkcijama za javno-komunalne poslove.

Nijedno institucionalno rešenje ne postoji bez razloga, pa je tako i sa vlasničkim statusom, organizacijom i funkcionisanjem javnih komunalnih preduzeća. Nekoliko snažnih interesa podržava postojeće rešenje.

Prvo, građani većinom dobijaju usluge javnih komunalnih preduzeća (JKP) po cenama koje su niže od tržišnih. Većina građana Srbije i stanovnika Srbije imaju nizak

dohodak i standard, tako da niže cene imaju značajnu političku podršku među biračima. Usluge JKP su, između ostalog, i jedan od oblika socijalne pomoći.

Drugo, lokalne vlasti imaju potpunu kontrolu nad javnim komunalnim preduzećima. To im omogućava ne samo da utiču na sve ključne odluke u ovim preduzećima (politika cena, zapošljavanje, organizacija), nego i da svoje partijske kadrove smeštaju u upravne odbore i druge upravljачke strukture ovih preduzeća, kao i da koriste resurse preduzeća za finansiranje stranačke delatnosti.

Treće, protiv javnog vlasništva nad komunalnim preduzećima nemaju protiv ni zaposleni u njima, uključujući menadžere. Ova preduzeća što se zapošljavanja tiče podsećaju na neku kvazi-socijalnu ustanovu, gde se često zapošljava rodbina, partijski kadar ili socijalni slučajevi. Politika zapošljavanja malo zavisi od kvalifikacija ili tržišnih prilika, tako da zaposleni smatraju da su im radna mesta sigurna. Menadžeri ovih preduzeća obično spadaju u drugu ligu menadžera, teško bi mogli dobiti posao u privatnim firmama i okolnost da lokalna vlast preuzima odgovornost za većinu poslovnih odluka (preko politike cena, organizacije, i sl.), tako da i njima ova vrsta neodgovornosti odgovara.

Četvrto, vlasti Republike Srbije mogu da imaju snažan uticaj na poslovanje i politiku cena javnih komunalnih preduzeća u Srbiji putem lokalnih vlasti. Početkom 2007. država u Srbiji kontroliše oko 45% cena, dok ostatak zavisi od kretanja na tržištu. Iako je oktobra 2000 ukinut zakon po kome je Vlada Srbije direktno davala dozvolu za poskupljenja lokalnih komunalnih usluga, pošto se o tome izjasne lokalne vlasti, uticaj republičke vlasti na cene nije nestao. Sada se uticaj može ispoljavati indirektno, putem stranačkih kanala ili uslovljavanjem transfera za finansiranje lokalnih zajednica.

RAZLOZI ZA PROMENE

Ako se četiri ovako snažna interesa podudaraju kada je u pitanju konsenzus o državnom vlasništvu nad javnim komunalnim preduzećima, zašto bi bilo šta trebalo uopšte menjati? Nevolje nekih aranžmana su u neefikasnosti, bez obzira što nije mali broj onih koji od takvih aranžmana profitiraju. Tako ima bar nekoliko razloga za promene u sferi javnih komunalnih preduzeća.

Prvo, ako javna komunalna preduzeća najčešće pružaju usluge ispod tržišne cene, to znači da ona prave gubitke. Ako prave gubitke, neko mora snositi taj trošak. Dva su osnovna načina pokrivanja tog troška. Jedan su subvencije lokalnih JKP od strane opština, drugi su loš kvalitet usluga. U prvom slučaju trošak plaćaju poreske platiše, u drugom svi građani koji koriste te usluge.

Drugo, u JKP usled državnog vlasništva dominiraju državni monopoli. Usluge monopolskih firmi su lošeg kvaliteta, visoke cene ili oboje, bez mogućnosti slobodnog izbora.

Treće, nerealno niske cene usluga JKP su primer neselektivne, tj. loše socijalne politike, kada je u pitanju pomaganje siromašnih građana. Ako je cena vode niska, kao što to najčešće jeste u većini gradskih naselja, takvu vodu mogu da koriste svi, pa i najbogatiji. Na primer, održavanje ličnog bazena za kupanje, što spada u spektar luksuznih usluga, postaje znatno jeftinije. Umesto da se socijalna politika vodi preko JKP, nju treba izmestiti odatle i precizno identifikovati one pojedince i grupe kojima je potrebna, te je pružati na uobičajene načine. Socijalna politika treba da bude poput

„sunčevog zraka“ – da tačno pogađa one kojima je potrebna, a da ne mogu da je koriste drugi koji ne spadaju u socijalno ugrožene.

Četvrto, i da se Srbija ne nalazi u procesu približavanja Evropskoj Uniji, usled čega proističu određene obaveze koje se tiču javnih usluga, Srbija je evropska zemlja i bilo bi neshvatljivo da zadržava načela iz prve polovine XX veka u organizaciji JKP, ako je čitav kontinent zahvaćen promenama i boljim rešenjima.¹

Usled problema koji nastaju u radu JKP, kao što su neefikasnost i gubici na strani firmi, a loše usluge i nemogućnost slobode izbora na strani korisnika, neminovno je da će narednih godina morati da dođe do promena u njihovom radu. Kako može da izgleda uređenje polja za poslovanje JKP može da se zaključi bilo na osnovu literature, bilo na osnovu iskustava drugih evropskih zemalja, posebno uspešnijih tranzicionih. Što se literature tiče u njoj dominira pristup koji su središte stavlja strukturu podsticaja², a što u osnovi znači više tržišta, ako ne već i potpuno tržišna rešenja. U preostalom delu ću se osvrnuti na mogućnosti da se unapredi rad opština i JKP bez ikakve promene regulative, a potom ću se osvrnuti na nekoliko najvećih problema, gde su neophodne zakonodavne promene da bi se našla bolja institucionalna rešenja. I jedna i druga grupa omogućavaju snažniju razvojnu funkciju sa jedne, a bolje usluge sa druge strane.

SADAŠNJE MOGUĆNOSTI

Jedan od načina da se poboljša poslovanje JKP je da se poboljša funkcionisanje njihovih vlasnika – opština i gradova. Po pretpostavci, bolje

¹ Up. McNabb, 2005.

² Up. Crew 2004.

funkcionisanje opština bi se prenelo na JKP. Iako su sadašnje mogućnosti za ekonomsko delovanje opština relativno ograničene, one ipak postoje. U nekim opštinama su povučeni određeni potezi koji su doveli do nesumnjivog poboljšanja i u njihovom radu i u radu JKP za koje su one odgovorne. Evo nekoliko mogućnosti za poboljšanje funkcionisanja opština i gradova.

Prva grupa mogućih poboljšanja je vezana za politiku lokalnih taksi, koje su u nadležnosti lokalnih samouprava. Niže takse su podsticajne za poslovanje i neke opštine su iskoristile priliku da ih snize, što je rezultiralo većim obimom poslovanja. Stimulativna politika taksi je začetak prakse „fiskalnog federalizma“, koji je jedno od najvažnijih razvojnih oruđa.

Druga mogućnosti se sastoji u zoniranju, tj. odvajanju površina za poslovne objekte. Ovo su učinile neke opštine, kao što su Nova Pazova, Zrenjanin, Novi Beograd. Pored odvajanja takvih površina, opštine mogu i da delimično uredite teren, uključujući izgradnju infrastrukture. Naravno, to je oblik subvencionisanja privrednih aktivnosti. Mogućnost za ovakve subvencije imaju pre svega razvijenije opštine. Sâmo zoniranje i identifikovanje površina za gradnju poslovnih objekata mogu da praktikuju i nerazvijenije opštine, jer ovakvi postupci nisu skupi i više zavise od spremnosti lokalne administracije da ih sprovede, nego od visine sredstava. Sve te informacije o poboljšanjima naravno moraju biti dostupne potencijalnim investitorima, za šta je potrebno razviti odgovarajuću PR aktivnost.

Delimična organizacija „jedinственог шалтера“ (eng. one-stop-shop) je takođe jedna od mogućnosti da se poboljša kvalitet administrativnih usluga. Delimični „jedinствени шалтер“ se obično organizuje za dobijanje dozvola iz oblasti građevinsko-

komunalne delatnosti. Prema dosadašnjem iskustvu u Srbiji ima oko 40 opština koje koriste delimični „jedinstveni šalter“.

Najznačajniji korak koji opštine mogu da izvedu je organizaciju čitave opštine prema načelu „jedinstvenog šaltera“. Ovakva organizacija ne podrazumeva samo organizaciju prijemne službe, nego i reorganizaciju svih opštinskih struktura „po dubini“, promenu načina obrade zahteva, promenu načina odlučivanja i saobraćaja između lokalnih opštinskih službi. „Jedinstveni šalter“ najbolje rezultate daje kada se uvedu vremenska i proceduralna ograničenja za obavljanje pojedinih poslova i izvrši precizno lociranje nadležnosti. Do sada je samo opština Inđija iskoristila sve navedene mogućnosti i kao rezultat toga je poboljšano poslovanje gradske direkcije za javne i komunalne poslove, tj. preduzeća koja su u njoj objedinjena³. Kao rezultat toga, opština Inđija ima najviši nivo direktnih stranih ulaganja *per capita* u Srbiji.

Konačno, moguće je da opštine kombinuju sve do sada pomenute mogućnosti, što bi značilo da je stimulatívna politika taksi, povezana sa zoniranjem i „jedinstvenim šalterom“.

Da bi se poslovno okruženje za delovanje opština i gradova dalje poboljšalo, neophodna su institucionalne promene koje bi ta poboljšanja omogućile.

OBLICI POTREBNIH PROMENA

Svaki pokušaj da se stvari poboljšaju bez promene pravila igre jednostavno ne bi mogao da donese poboljšanja u odnosu na ono što je opisano u prethodnom odeljku,

³ Ovo se može zaključiti na osnovu Power Point prezentacije reformi opštine Inđija Gorana Ješića, predsednika opštine Inđija, na postdiplomskom kursu o Javnoj upravi i lokalnoj samoupravi Fakulteta političkih nauka u Beogradu, maja 2006.

jer određena institucionalna rešenja imaju određen domen mogućih rezultata. JKP danas ne rade dobro zato što neko tako hoće, već zato što preovlađujuća pravila ne dopuštaju bolja rešenja. Drugim rečima, struktura podsticaja daje rešenja iz tačno određenog domena.

Osnovni motiv promena u domenu JKP su povećanje efikasnosti, bolji kvalitet usluga/nize cene, povećana sloboda izbora. Do kvalitetnijih usluga JKP se u Srbiji ne može doći ako se ne promeni institucionalna struktura, a time i struktura podsticaja. Da bi se došlo do boljih rešenja, potrebno je uklanjati ograničenja koja u zakonima i praksi postoje za njihovo uvođenje.

U osnovne stvari koje bi trebalo uraditi spadaju:

a. Vraćanje imovine opštinama. Prvi korak u bilo kakvom programu obnove ekonomske funkcije opština treba da bude povraćaj imovine lokalnim samoupravama, koja im je oduzeta zakonom iz 1995. i prenetu u vlasništvo Republike Srbije.⁴ Bez sopstvene imovine opštine teško mogu da vode i svoje tekuće poslovanje, a izlazak na kreditno tržište (putem dugoročnih kredita ili hartija od vrednosti) je praktično nemoguć.

b. Ukidanje monopola. Ukidanje monopola znači mogućnost da više firmi ili preduzeća može pružati neku uslugu. Sledeći koraci bi trebali biti učinjeni. Prvo, ukidanje klauzula o obaveznom organizovanju JKP u javnom vlasništvu, tamo gde takve odredbe postoje. Drugo, ukidanje odredbe zakona o JKP po kome se preduzeća iz ove

⁴ Ovaj predlog je temeljno obrazložen u materijalima Palgo centra 2004, up. literaturu.

oblasti mogu privatizovati najviše do 49%, jer to demotiviše privatna ulaganja. Treće, treba zakonski omogućiti sticanja privatnog vlasništva na gradskom građevinskom zemljištu, jer se delatnost JKP odvija ogromnom većinom na teritoriji gradova, za šta je stvoren preduslov promenom Ustava od 2006. Ovo su preduslovi demonopolizacije, a njihovi efekti će se upotpuniti sprovođenjem još nekih mera sa ovog spiska, poput privatizacije.

c. Izmeštanje socijalne funkcije iz JKP. Sve dok se socijalna politika vodi i preko cena usluga JKP biće malo interesovanje privatnog sektora da uđe u ovu delatnost, uključujući privatno-javna partnerstva ili potpuno privatna ulaganja. Razlog je nemogućnost da se u takvim uslovima dođe do dobiti, što je osnovni motiv svakog privatnog ulaganja. Mogućnost da se preko opštinskih budžeta nadoknađuje gubitak firmama usled ograničenja cena nije dobra, jer povećava mogućnosti za korupciju, a ne rešava problem efikasnog poslovanja.

d. Oslobođanje cena. Oslobođanje cena usluga JKP od administrativne kontrole bilo opština i gradova ili Republike⁵ je jedan od daljih preduslova ulaska privatnog kapitala u oblast delatnosti JKP. Oslobođanje cena nosi rizik njihovog nekontrolisanog rasta, što bi bilo vrlo nepovoljno za potrošače. Zato je potrebno voditi računa o periodu posle privatizacije, gde će se u javno-komunalnoj sferi pojaviti dve vrste slučajeva. Tamo gde nema prenosnih mreža kao ponuđači lokalnih usluga se može pojaviti više firmi. Konkurencija firmi je u takvim slučajevima dovoljna da bi obavljala

⁵ Republička vlada je za sada nadležna samo za cene usluga javnih preduzeća, ali bi neka od njih mogla preći na lokalni nivo posle restrukturiranja i privatizacije.

kontrolni mehanizam u pogledu prekomernog povećanja cena. U slučaju kada se kao zainteresovana za poslovanje u nekoj oblasti, recimo gradsko zelenilo, pojavi samo jedna firma, konkurentski pritisak se ne može osigurati prisustvom više firmi, jer drugih interesenata nema. Ipak, i za takve situacije postoji rešenje – potrebno je da postoji potpuna sloboda ulaska u datu delatnost za svaku zainteresovanu firmu. Da bi se osigurala sloboda ulaska potrebno je neutralisati neformalne veze između firmi koje trenutno posluju u nekoj opštini i lokanih organa vlasti i njihovih članova. Time se predupređuje da firma pruža usluge po visokim cenama, a da se konkurenti ne pojavljuju, zato što gradske vlasti i uticajni pojedinci u njima ne dozvoljavaju. (Naravno, ti pojedinci dobijaju materijalnu nadoknadu za „zaštitu“ koju pružaju postojećoj firmi sa skupim uslugama, što je jedan od oblika korupcije.) Čim bi firma koja trenutno jedino posluje u nekom gradu u određenoj sferi prekomerno podigla cene, a ne bi bilo „zaštite“ lokalnih vlasti i uticajnih pojedinaca, pojavile bi se druge firme da uzmu deo profita i usled povećane ponude cene bi opet pale na nekih normalan nivo.

Situacije u delatnostima u kojima postoje prenosne mreže je nešto komplikovanija od one gde prenosnih mreža nema. Posle privatizacije proizvodnog i distributivnog dela takvih delatnosti, za prenosne mreže je potrebno osnovati regulatorna tela. Radi uštede, to može biti jedan pul regulatornih tela za čitavu teritoriju Srbije.

e. Privatizacija. Privatizacija je moguća tek kada se stvore zakonski i politički preduslovi za to. Pre privatizacije je moguće ugovaranje i kupovina usluga od različitih ponuđača na neko vreme ili davanje franšiza. To su rešenja koja ne diraju u vlasničku strukturu, a mogu da podignu nivo efikasnosti u pružanju komunalnih usluga.

U načelu je lako izvodljiva privatizacija javnih komunalnih usluga koje nisu povezane sa prenosnim mrežama, kao što su prevoz, vatrogasne usluge, odžačarske i zanatske usluge, sportski i kulturni centri, zelenilo, groblja, odnošenje đubreta, čišćenje i pranje ulica, itd. Kod preduzeća sa prenosnim mrežama (vodovod, kanalizacija, plin, telefon, električna energija)⁶, potrebno je najpre izvršiti podelu delatnosti na proizvodnju, prenos i distribuciju. Proizvodnja i distribucija se lako privatizuju, a za prenosne mreže su moguća tri rešenja: i) zadržavanje u državnom vlasništvu, ii) koncesije, iii) privatizacija bez ograničenja vremena. Državno vlasništvo je ekonomski najlošije rešenje, ali je verovatno da će ga većina gradova i opština bar jedno vreme zadržati, jer to pokazuje i iskustvo iz zapadne Evrope. Kasnije se manji broj opština i gradova odluči za privatizaciju, bilo putem koncesija ili prodaje. Koncesija se pokazala kao politički bezbolnija, zato što gradske/opštinske vlasti mogu tvrditi kako će se koncesioni objekti ponovo vratiti u javno vlasništvo. Podsticaj koncesionara je da ogromnu većinu ulaganja koncentriše na početku uzimanja koncesije, a da vremenom manje ulaže, a više kumulira dobit. Koncesionar nema interesa da predmet koncesija vraća u javno vlasništvo u boljem stanju nego što to predviđa ugovor.

Ekonomski najbolje rešenje je potpuna privatizacija prenosnih mreža. To proističe iz prirode podsticaja. Vlasniku je u interesu da firma ima što višu vrednost tokom čitavog perioda u kome je on njen vlasnik, zato što će u slučaju prodaje ili preuzimanja dobiti više novca od prodaje. Zato se ulaganja raspoređuju tokom čitavog perioda vlasništva, a ne prvenstveno na početku, kao kod koncesija.

⁶ U Srbiji električna energija, gas, telefon nisu u nadležnosti lokalne samouprave, nego posebnih javnih preduzeća koja posluju na nivou čitave Republike.

U slučajevima ii) i iii) potrebno je stvaranje regulatornog tela koje će voditi računa o jednakoj mogućnosti pristupa prenosnim mrežama za razne firme, cenovnoj politici i interesima potrošača.

f) Municipalne obveznice. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002, lokalne samouprave mogu da se zadužuju na kreditnom tržištu. Međutim, prema dosadašnjem iskustvu opštine su se zaduživale jedino kod banaka, uzimajući kratkoročne kredite, da bi prebrodile probleme tekućih plaćanja. To je najnepovoljniji oblik zaduživanja, jer su kamate na takvo zaduživanje najviše. Neke opštine su koristile sredstva iz međunarodnih zajmova, ali te zajmove je uzimala Republika Srbija. Grad Beograd je 2005. uzeo kredit Svetske banke od 60 miliona dolara, ali garant za njega je bila Državna zajednica Srbija i Crna Gora. Drugi oblici zaduživanja, kao što su dugoročni krediti sa hipotekarnim kolateralima nisu korišćeni, kao što ni jedna opština u Srbiji do sada nije izdavala sopstvene obveznice, tzv. municipalne obveznice. Ove obveznice su uobičajeni način finansiranja lokalnih investicionih projekata lokalnih zajednica u svetu, a zemlje se razlikuju po tome da li centralne vlasti dopuštaju opštinama da same mogu da ih emituju ili je za to potrebna saglasnost centralne vlasti (ili federalne jedinice).

UMESTO ZAKLJUČKA

Javna komunalna preduzeća u Srbiji su danas gotovo isključivo u državnom vlasništvu. Takvo rešenje prate standardne slabosti, kao što su loš kvalitet usluga,

monopoli, nepostojanje mogućnosti izbora za potrošače, neefikasnost poslovanja i propuštanje razvojnih prilika. Rad JKP se može delimično poboljšati i u okviru postojeće regulative, pod uslovom da opštinske vlasti iskoriste mogućnosti moderne organizacije (politika taksi, zoniranje, infrastrukturne subvencije, „jedinstveni šalter“ i prateće promene) i da onda indirektno poboljšaju i upravljanje JKP. Poboljšanja ove vrste su ipak ograničena, jer u osnovi ostaje ista struktura podsticaja, koja uslovljava ograničene rezultate.

Značajnije promene u radu JKP se mogu očekivati tek posle nekoliko važnih institucionalnih promena. U njih spadaju, vraćanje imovine opštinama i gradovima, ukidanje monopola JKP, izmeštanje socijalne funkcije iz JKP i njeno prenošenje na državu, oslobađanje cena usluga JKP, privatizacija JKP i uvođenje konkurencije i konačno oslobađanje finansijskih nadležnosti opština i gradova od republičke kontrole i mogućnost zaduživanja opština/gradova putem dugoročnih kredita i emisija hartija od vrednosti. Te promene će omogućiti bolja institucionalna rešenja, ona će rezultirati u rastu ekonomske efikasnosti i povećanoj slobodi izbora, što će korisnicima doneti nesumnjiva poboljšanja, a opštinama nove razvojne mogućnosti. Potrošači nažalost ovim promenama u većini slučajeva neće doći i do usluga sa nižim cenama, jer su cene usluga posle II Svetskog rata u Srbiji stalno bile depresirane i ta praksa se nastavlja i danas putem kontrole cena. Ali, potrošači će doći do usluga boljeg kvaliteta i imaće slobodu izbora. I na strani firmi će doći do poboljšanja, jer će se staviti tačka na neproduktivno korišćenje resursa, neproduktivno zapošljavanje i hronične gubitke JKP. Resursi će se efikasnije koristiti, porašće zaposlenost i ona će biti na realnim osnovama, a gubici će

postati izuzetak i snažan signal za promenu poslovne politike. Zato je koncipiranje drugačijih rešenja za JKP i velika razvojna prilika za lokalne zajednice.

LITERATURA

Crew, M. A. (Ed.)(2004) **Incentive regulation for public utilities**, Berlin i dr.: Springer.

McNabb, D. E. (2005) **Public utilities: Management challenges for the 21st century**, Chatelham: Edward Elgar.

OECD (1997) **Privatisation of utilities and infrastructure: Methods and constraints**, Paris: OECD.

Predlog Zakona o teritorijalnoj organizaciji republike Srbije, sajt Skupštine RS, 2007.

Preporuke za povratak i prenos imovine lokalnim samoupravama u Srbiji i postupak sprovođenja popisa nepokretnosti u državnoj svojini sa modelima obrasca, Beograd: Palgo centar, 2004.

Zakon o komunalnim delatnostima, **Službeni glasnik**, br. 16/1997.

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, **Službeni glasnik**, br. 25/2000.

Zakon o lokalnoj samoupravi, **Službeni glasnik**, br. 9/2002.

Ustav Republike Srbije, Beograd: Vlada Republike Srbije, 2006.