

*Милија Цвијовић**
Привредна комора Србије, Београд

КОМУНАЛНЕ УСЛУГЕ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА И СРБИЈИ (РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ)

Сажетак

Комунални послови спадају у групу најзначајнијих врста јавних услуга које пружају власти на свим нивоима управљања, почевши од локалног, средњег (покрајинског, регионалног) па до централног. Репформски процеси који су обухватили савремени свет морали су да се одразе и на целокупан систем јавних услуга, што укључује и комуналне услуге. Развијене земље западне демократије водећи се тржишним принципима извршиле су трансформацију јавно-комуналних предузећа и побољшале квалитет услуга за релативно кратко време руководећи се сазнањима и искуствима из приватног сектора, као и темељима новог јавног менаџмента који нагласак ставља на резултате и ефекте, а мање на инпуте. Бивше социјалистичке земље су у складу са својим традицијама вршиле промене у структури и организацији својих комуналних система, при чему су резултати тих промена негде били са већим, а негде са мањим успехом. Када је у питању наша земља, систем комуналних услуга до сада није забележио значајније промене које је требало да се догоде са циљем да се подигну њихов квалитет, ефикасност и продуктивност како би грађани достигли већи степен задовољења својих интереса у овој области. Решења треба тражити у складу са искуствима других земаља, али и у складу са постојећим капацитетима и ресурсима са којима располажемо.

* Истраживач, Центар за научноистраживачки рад и економске анализе.

Кључне речи: комуналне делатности, комуналне услуге, јавно-комунална предузећа, трансформација, модернизација, систем мерења и стандарда.

Комунална делатност је скуп разнородних производних и услужних активности које имају егзистенцијални значај за живот и рад људи у свим насељима. Због тога их комуна (у смислу појма основне политичке заједнице свих грађана-који у нашем случају обухвата: месне заједнице, сеоска и градска насеља, општине и градове) организује или ставља под посебан режим јавног надзора. Структура, садржај и обим комуналне делатности варира са величином насеља и нивоом локалног, регионалног и националног економског и социјалног развоја. Због тога се у зависности од величине насеља формирају специјализована и комбинована комунална предузећа која организују више активности или, чак, непрофитне службе у саставу локалне испоставе јавне управе.¹⁾

Правни оквир за остваривање комуналних делатности одређен је Законом о комуналним делатностима (2011).²⁾ Према Закону, то су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем. Комуналне делатности су: снабдевање водом за пиће; пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода; производња и дистрибуција топлотне енергије; управљање комуналним отпадом; градски и приградски превоз путника; управљање гробљима и погребне услуге; управљање јавним паркиралиштима; обезбеђивање јавног осветљења; управљање пијацама; одржавање улица и путева; одржавање чистоће на површинама јавне намене; одржавање јавних зелених површина; димничарске услуге; делатност зоохигијене.³⁾ Услуге се остварују, најчешће, преко јавно-комуналних предузећа. Комуналне делатности одликује одређени број специфичности, као што су: велика инвестициона улагања; дуг временски период за изградњу и константна улагања у објекте и инсталације; јавни значај; неравно-

1) Софија Адић, „Комерцијализација, приватизација и политика модернизације предузећа у комуналној делатности“, у: *Власничка трансформација предузећа и банака: Југословенска и међународна искуства и перспективе*, Научно друштво економиста Југославије, Београд, 2000, стр. 266.

2) Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011

3) Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, члан 2.

мерна тражња у времену и простору; висок степен агрегираности инсталација; чест монополски положај на локалним тржиштима; неопходност постојања високог нивоа међусобне координације и усклађености у функционисању и развоју; специфичне карактеристике у погледу одређивања и формирања цена комуналних услуга, обрачуна и наплата потрошње производа и услуга.

Обављање ових дјелатности је од виталног интереса за њихове кориснике. Ове дјелатности се обављају у увјетима инперфектног стања (непостојање тржишне утакмице, више понуђача, јавноправне овласти надлежних државних или локалних тијела, итд), отуда латентне (пригушене) опасности за злоупотребом монополистичког положаја, кад он и уколико постоји (а то је редовита појава). Честе симбиозе (остваривања заједништва) с носитељима политичке власти и креатора правног оквира за обављање ове дјелатности (ово посебно долази до изражаја на локалној разини). Због ове симбиозе често може доћи у питање и заштита грађана од наметања неприхватљивих обавеза и терета у свим пословима из подручја локалног односно регионалног дјелокруга.⁴⁾

КОМУНАЛНЕ УСЛУГЕ У ЕВРОПСКИМ ЗЕМЉАМА

У свим земљама у Европи је дошло до реформи јавно-комуналних предузећа, а садржај тих промена, степен, домет, инструменти који су коришћени и искуства јако варирају. Основни смисао ових промена је усмерен у правцу повећања ефикасности ЈКП, побољшања квалитета услуга, обнове и развоја локалне инфраструктуре, усвајање стандарда квалитета и примене регулативе ЕУ, као и боље коришћење средстава фондова ЕУ и других финансијских извора.⁵⁾ При томе, бележе се различита искуства у старим и новим чланицама Европске уније, како у погледу трансформације јавно-комуналних предузећа (промена у правној форми, структури власништва), тако и у погледу пружања различитих врста комуналних услуга.

Високо развијене европске земље карактерише сигурност имовинског статуса, развијено и институционално заштићено тр-

4) Срећко Јелинић, Звонимир Јелинић, „Комуналне услуге“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, уредник Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу (Институт за правне и друштвене науке), Крагујевац, 2011, стр. 408.

5) Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији - свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 252.

жиште, као и компаније окренуте као комуналним услугама којима се на квалитетан начин задовољавају потребе потрошача. Модели се разликују, али њихову заједничку оријентацију карактерише: смањење буџетских дефицита, прилагођавање стандардима, побољшање ефикасности, подстицај конкурентности, дерегулација државног уплива.⁶⁾ Основни правци реформи у „старим чланицама“ ЕУ били су усмерени ка томе да ли треба извршити промене у правној форми и структури власништва ЈКП или не, и у којој мери.

Модел који искључује промене правне форме и структуре власништва ЈКП усмерен је пре свега на организационе реформске процесе, прерасподелу средстава и радне снаге са циљем да се побољша ефикасност у пружању услуга. Свако предузеће је одговорно за своје пословање, са нагласком на перформансе успешности пословања које добијају мерљиве карактеристике. Поред тога, у оној мери у којој свака држава то дозвољава и колико слободу имају, јавна предузећа утичу на цене услуга и одређивање броја запослених али се не ограничава промена у укупној вредности имовине.

Промене у структури власништва и правној форми ЈКП обухватају три подгрупе: делимичне промене у правном облику и структури власништва, промене у правној форми и структури власништва ЈКП, промене у правној форми ЈКП. Делимичне промене испољавају се у погледу раздвајања основне делатности предузећа од осталих делатности која не мења своју правну форму и структуру власништва. Остале активности могу да промене своју форму на различите начине (приватизацијом до 100%, формирањем нове компаније у форми акционарског друштва са јавним капиталом која је способна да сама опстане на тржишту, формирањем „joint venture“ компаније која подразумева учешће и приватног и јавног капитала са различитим оснивачким улозима).

Промене у правној форми и структури власништва подразумевају трансформацију ЈКП у акционарско друштво (АД) са различитим модалитетима. Према једном модалитету, акције предузећа се не би продавале већ би се дистрибуирале без накнаде запосленима (30%) и локалној самоуправи (70%). Други модалитет подразуме-

6) Стална конференција градова и општина (Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа) *Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији - ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре*, СКГО, 2007, стр. 31

ва да након трансформације ЈКП у АД, 30% акција би се продало стратешком партнеру, 40% акција би остале у власништву локалне самоуправе, а 30% акција се расподељује грађанима и запосленима. Трећи модалитет односи се на формирање новог заједничког предузећа са приватним сектором у који се уноси имовина бившег ЈКП од стране локалне самоуправе и имовина стратешког партнера (51:49 или 49:51, у зависности од одлуке државе).

Промене у правној форми ЈКП (као модел) резултира из регионалног умрежавања у коме неколико ЈКП из исте делатности формира неку врсту „joint venture“ компаније (углавном АД). Промене у власништву (јавно власништво над средствима) нису присутне, осим што се имовина са државног нивоа преноси на ниво локалних самоуправа као активност која претходи трансформацији. У овом под-моделу који по својој суштини представља функционалну регионализацију и тамо где су истовремено примењивани „benchmarking“, реформа система тарифирања услуга, побољшање наплате и смањење трошкова, резултати нису изостали. Као резултат регионализације и укрупњавања, овај вид трансформације који не утиче на својинске односе али има утицај на економичност преко свог обима пословања се показао као погоднији за приступ страним изворима финансирања за модернизацију и развој.⁷⁾ Овај модел користи све модалитете који постоје у јавно-приватном партнерству.

Што се тиче „нових“ чланица ЕУ, након извршене трансформације друштвеног, политичког и економског система, дошло је и на ред питање реорганизације јавно-комуналних предузећа и постављање на тржишне темеље. Циљ је био да смање буџетске издатке и оспособе предузећа да самостално послују на тржишту и сама се издржавају, што свакако није било могуће без страних улагања и спровођења процеса приватизације. Међутим, управо су се на том пољу испојиле одређене слабости (трансформација природних у приватне монополе, корупција, сукоб интереса и незаинтересованост за даље промене, занемарен друштвени аспект), што је проузроковано недостатком транспарентности у тржишном привређивању, недостатком правне регулативе, недовољно преци-

7) Стална конференција градова и општина (Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа) *Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији - ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре*, СКГО, 2007, стр. 34.

зираним условима инвестирања, као и непостојањем одговарајуће регулативе конкурентности тендерских услова и процедура.

Искуство показује да је код бивших социјалистичких земаља „Нове Европе“, постојала политичка потреба и жеља за трансформацијом и модернизацијом комуналног сектора али да није било потребно слепо копирати западни модел приватизације комуналних услуга јер су се друштвене и економске околности битно разликовале. Жеља за достизањем нивоа развијености тадашњих земаља ЕУ је свакако позитивна али у питању је сложен процес за чије остваривање су потребне припреме и одређено време за осмишљену транзицију и планирану постепену примену.⁸⁾

Различита су искуства ових земаља у погледу својине на средствима која користе ЈКП, правној структури ЈКП, обиму делатности, регионализацији и међуопштинској сарадњи, утврђивању цена, финансирању капиталних инвестиција, подстицању учешћа приватног сектора.

У неким земљама је држава пренела својину над јавним комуналним предузећима на локалне самоуправе (нпр. пољски и словачки сектори водопривреде). У Словачкој је сектор водопривреде који је државно власништво, децентрализован на регионални ниво, односно на локалне самоуправе у одређеним регионима, а локалне самоуправе имају удео у власништву на основу броја становника на својој територији. У Румунији се ова имовина помиње и као „јавно добро“. У неким случајевима, као у Мађарској, посебна предузећа чији је власник локална самоуправа установљена су као ти носиоци те неутуђиве имовине.⁹⁾

У погледу правне структуре такође постоје разноврсна искуства у већем броју бивших социјалистичких република. У Румунији је Влада дала налог да све „regia autonoma“ у сектору водопривреде, што је румунски еквивалент за ЈКП, буду трансформисана у акционарска друштва. У сектору водопривреде у Чешкој приватне фирме су стицале акције или путем аукција или путем куповине на берзи. У региону су друштва са ограниченом одговорношћу распрострањенија него акционарска друштва. Однос у Мађарској је отприлике 75:25, а у Словачкој 57:43, у корист друштава са ограниченом одговорношћу. По правилу локалне самоуправе су задржале 100% власништво у предузећима одмах након трансформације у

8) Исто, стр. 30.

9) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 16-17.

статус компаније основане по Закону о привредним друштвима.¹⁰⁾ Што се тиче обима делатности, не постоје нека стандардна искуства већ свака земља има своје специфичности. Тако је, на пример, у Пољској, Влада затражила од свих локалних самоуправа да своја јавно-комунална предузећа трансформишу и организују на такав начин да се у оквиру истих формирају ентитети који ће обављати само једну врсту послова и имати једну сврху и да се ослободе једни од других. Слична искуства су забележена и у Хрватској, где су поједине локалне самоуправе основале своје холдинг компаније за пружање комуналних услуга у којој су јасно раздвојени сви рачуноводствени сектори у оквиру сваке пословне јединице. Различита су и искуства у погледу међуопштинске сарадње и регионализације између комуналних предузећа.

Први, пионирски пример регионализације у Албанији је удруживање Берат и Куцова ВИК предузећа, што је завршено 2008. године, седам година раније него што је првобитно планирано. Донација Немачке владе од 6 милиона евра била је подстицај за ово удруживање и биће искоришћена за реконструкцију инфраструктуре за водоснабдевање.¹¹⁾

У Бугарској постоји 51 предузеће за снабдевање водом, од којих већина опслужује четири до шест општина, са бројем становника од неколико стотина хиљада људи. У Словачкој, државна предузећа за снабдевање водом била су подељена на седам регионалних предузећа за снабдевање водом, при чему су општине добиле удео у власништву на основу броја становника. Средства ЕУ су добијана само под условом да се предузећа регионализују. У Румунији, Влада је одредила оснивање једне депоније по округу (иако географски разлози могу утицати и на другачија решења). Изградња депонија је подржана из Кохезионог фонда ЕУ, али је приватни сектор одговоран за наплату и техничко и операционо функционисање пројекта.¹²⁾

10) Посебна група за израду предлога Стратегије за реструктурирање и приватизацију јавних предузећа (EBRD, EU-MISP, KFW, USAID-MEGA, Светска банка/LGID), *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији*, СКГО, Београд, 2009, стр. 17.

11) Ellen Baltzar, Christelle Kapoen, Andras Kis, Душан Шлевић, Venelina Varbova, Ruslan Zhechikov, «Програм приоритетних инвестиција у области животне средине у југоисточној Европи», *Стратегије за реформу (Приручник за комунална предузећа у сектору вода у Југоисточној Европи)*, Регионални центар за животну средину, Сентандреја, Мађарска, 2009, стр. 15.

12) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 23-24.

Када је у питању утврђивање цена комуналних услуга свака земља има одређене карактеристике. Тако су цене воде у Будимпешти биле 175% веће 1998. године у односу на 1994. годину. Основан је посебан фонд за она домаћинства која нису могла да плаћају рачуне за комуналије. Цене су почеле да одсликавају и оперативне и трошкове пословања. У Пољској (град Лођ), различите цене се примењују за различите групе потрошача. Цене се у принципу састоје од: цене по метру кубном воде, базиране на водомеру или паушалне суме базиране на просеку потрошње; цене прикључка плус ПДВ.¹³⁾

У области капиталних инвестиција комуналних услуга у свим новим чланицама ЕУ испољавају се слични проблеми: недостатак новца обзиром на број захтева. Да би донекле ублажила ове проблеме, Бугарска је основала Фонд за органе локалне самоуправе који је финансијски донирала њихова влада и који је та средства искористио да кредитира општинска комунална предузећа.

У контексту учешћа приватног сектора постоје разноврсна искуства у погледу управљања отпадом, у области даљинског грејања и сектора вода. Учешће приватног сектора у даљинском грејању у земљама у региону било је незнатно, највидљивије у Македонији, Чешкој Републици, Пољској и Литванији, као и у граду Пloeшти, у Румунији, али због несигурности у вези тарифа, потреба за знатним улагањима у санацију, као и због промена цена горива, није дошло до значајнијег раста у учешћу приватног сектора последњих година у региону. У сектору вода главни циљеви страних инвеститора били су највећи градови. Бугарска има само једну концесију у сектору вода - у Софији; у Румунији, Букурешт и још два већа града имају концесије. У Мађарској такође, инвеститор је био заинтересован за Будимпешту и неколико већих градова, као што је Сегедин. Позитивна искуства у погледу учешћа приватног сектора у управљању отпадом су највише изражена на примеру Чешке и Словачке (општине су саградиле заједничку депонију без учешћа централног буџета и у складу са директивама ЕУ).¹⁴⁾ Различита европска искуства у области комуналних делатности требало би да послуже као примери на који начин се може и ова област

13) Стална конференција градова и општина (Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа), „Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији - ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре“, СКГО, 2007, стр. 44-46.

14) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 51-52.

боље регулисати и код нас на локалном нивоу, почевши од правне регулативе па до техничких параметара који треба да утичу на побољшање пословања локално-комуналних предузећа.

КОМУНАЛНЕ УСЛУГЕ У СРБИЈИ (СТАЊЕ И РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ)

Као што је већ напоменуто, правни оквир за пружање комуналних услуга остварује се на основу Закона о комуналним делатностима, при чему је у закону јасно назначено да јединице локалне самоуправе треба да обезбеде материјалне, техничке и све друге услове за изградњу, функционисање и одржавање комуналних система, за техничко и технолошко јединство система и обезбеђивање услова за обављање комуналних делатности.

Комуналну делатност, зависно од природе комуналне делатности и конкретних услова и потреба у јединици локалне самоуправе, може да обавља у складу са законом: 1) јавно комунално предузеће; 2) орган управе јединице локалне самоуправе; 3) привредно друштво и предузетник; 4) сеоска месна заједница, којој се у складу са одлуком јединице локалне самоуправе, а на основу закона, могу поверити, уз обезбеђивање за то потребних средстава, комунални послови који служе потребама становника те месне заједнице; 5) традиционална верска заједница, која у складу са одлуком јединице локалне самоуправе, а на основу закона, може обављати послове уређивања и одржавања гробаља; 6) друга лица, у складу са законом.¹⁵⁾ У систему обављања комуналних делатности, јавна комунална предузећа представљају један од облика организовања обављања тих делатности, с обзиром на то поједине комуналне делатности могу обављати и други облици предузећа и предузетници под условима и на начин прописан законом. То значи да оснивање јавних комуналних предузећа није прописано као обавеза нити су јавна предузећа једини облик организовања обављања комуналних делатности, већ је њихово оснивање прописано као обавеза само за обављање одређене врсте комуналних делатности, а за обављање осталих комуналних делатности дата је могућност избора јединицама локалне самоуправе-или да оснују јавна предузећа или да обављање тих делатности повере другом облику предузећа или предузетнику.¹⁶⁾

15) Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, члан 5.

16) Ђорђе Павловић, Надежда Петровић-Житко, *Јавна и комунална предузећа у Србији*, Институт за економику и финансије, Београд, 2008, стр. 69.

Према Закону о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса (2005),¹⁷⁾ јавно предузеће за обављање комуналне делатности или делатности од значаја за рад органа јединице локалне самоуправе може да оснује јединица локалне самоуправе, актом који доноси скупштина јединице локалне самоуправе.¹⁸⁾ Код нас се пружање комуналних услуга најчешће и врши преко јавно-комуналних предузећа.

На основу података Министарства финансија (АПР), постоји око 310 јавних комуналних предузећа чији су оснивачи јединице локалне самоуправе у Србији. Преко 100 су мешовита предузећа, пружају више од једне комуналне услуге. Обично су лоцирана у мањим општинама, као и у секторима који се могу сматрати повезаним, нпр. одношење чврстог отпада и чишћење улица. У већим локалним самоуправама постоје специјализована ЈКП: водовод и канализација (50); сакупљање чврстог отпада (60); даљинско грејање (35); пијаце (8) и друга која се баве одржавањем гробља и чишћењем улица. У комуналној делатности је запослено око 53.000 људи што чини 2,5% од укупног броја запослених у земљи (извор Министарство финансија РС). Просечно комунално предузеће има 176 запослених, иако нека београдска комунална предузећа имају и преко 2.000 запослених.¹⁹⁾ Када је у питању приход ЈКП, он је током 2007. године износио око 100 милијарди динара (око 2% БДП Србије) у чији су укупан износ ушли приходи од наплате комуналних услуга, као и од буџетске субвенције оснивача, а укупна вредност имовине ЈКП током 2011. године процењена је на око 173 милијарди динара.

Према Анкети о потрошњи домаћинстава из 2013. године коју је урадио Републички завод за статистику, утврђено је да 16,1% свих прихода грађани Србије троше на становање, воду, електричну енергију, гас и остала горива, а 7,8% на услуге транспорта.²⁰⁾

Што се тиче финансирања комуналних услуга, одржавање и чишћење улица и паркова се највише финансира из буџета, а поједине се финансирају од наплате од стране потрошача (снабде-

17) Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 108/2005.

18) Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, *Сл. гласник РС*, бр. 108/2005, члан 4.

19) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКО, 2011, стр. 11.

20) Републички завод за статистику, *Анкета о потрошњи домаћинстава 2013*, http://web-brzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/35/17/LP11_077_2013_srb.pdf

вање водом, одвођење и пречишћавање отпадних вода, управљање чврстим отпадом, даљинско грејање), док се јавни превоз финансира углавном из наплате од продатих карата и из општинских (градских) буџета. Послови који се односе на одржавање гробалја, зелене пијаце и паркирање финансирају се од наплате корисника услуга тих објеката.

Постоји неколико значајних проблема са којима се суочавају комунална предузећа: доминантан утицај политичких партија на запошљавање руководећег кадра, негативни годишњи финансијски биланси, недовољна финансијска средства за улагање у капиталне инвестиције, неразвијен систем финансијског управљања, социјални карактер цена комуналних услуга, неефикасност у пружању услуга.

Између општина и градова и јавних комуналних предузећа постоји дубока, значајна и недељива веза. Општине су оснивачи јавно-комуналних предузећа. И општине и јавно-комунална предузећа основ за своје постојање црпе из Устава Републике Србије.²¹⁾ Законом о јавној својини и Законом о комуналној делатности решени су својински односи између општина и ЈКП тако што су општине (градови) постали и оснивачи и власници истих (објеката и уређаја у јавној својини) али обзиром да се закони од скора примењују то је довело до системског вишегодишњег недовољног инвестирања у основна средства ЈКП. Свакако да је ово стање изазвало неадекватно пружање услуга и веће трошкове одржавања, али и неефикасно обављање делатности.

Управљачка структура ЈКП се често поставља из политичких разлога и мења се кад се мења власт у општини. Политизација управљања као последицу има одсуство самосталности ЈКП у вођењу пословне политике и честе промене директора после локалних избора, без обзира на остварене пословне резултате.²²⁾ Слична ситуација је и у погледу запошљавања страначких кадрова чији је број за последњих 10-так година прилично нарастао и за чије се

21) Стална конференција градова и општина, (Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа), *Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији - ка ефикаснијем пословању ЈКП развоју комуналне инфраструктуре*, СКГО, 2007, стр. 24.

22) Посебна група за израду за израду предлога Стратегије за реструктурирање и приватизацију јавних предузећа (EBRD, EU-MISP, KFW, USAID-MEGA, Светска банка/LGID), *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији*, СКГО, Београд, 2009, стр. 11.

плате издвајају значајна финансијска средства која би могла да се уложи у инвестиције и одржавање комуналне инфраструктуре.

За ЈКП чији приходи зависе од наплате услуга, цене су, по правилу, сувише ниске да би се из њих могао одржавати систем и финансирати нове инвестиције. Поред тога, ниска стопа наплате значајно доприноси финансијским проблемима. Одсуство дугорочног финансијског планирања, чија је последица да се сваке године различите комуналне службе међусобно такмиче да добију средства за инвестиције из буџета оснивача, резултира немогућношћу реализације инфраструктурних пројеката који захтевају значајне материјалне издатке и дугорочно планирање.²³⁾ Само аспект управљања комуналним предузећима претерани нагласак ставља на техничке перформансе, без значајног осврта на финансијске индикаторе (ефикаснија наплата услуга, база података потрошача). Поред тога, изражена је и донекле фрагментација у погледу надлежности (ЈКП, локална самоуправа, Републичка дирекција за комуналне делатности, одређена министарства). Сиромаштво грађана утиче на цену комуналних услуга, а веома тешко се врши и наплата рачуна за комуналије што се одржава на негативне билансе пословања.

До скоро је стање било такво да су локалне власти донекле контролисале организацију и политику цена у предузећима али су поједине политичке странке на власти у протеклом периоду користиле средства ових предузећа чак и за финансирање политичких кампања.

Власти Републике Србије могу да имају снажан утицај на пословање и политику цена јавних комуналних предузећа у Србији путем локалних власти. Почетком 2007. године држава је контролисала 45% цена, док је остатак зависео од кретања на тржишту. Иако је октобра 2000. године укинут закон по коме је Влада Србије директно давала дозволу за поскупљења локалних комуналних услуга, пошто се о том изјасне локалне власти, утицај републичке власти на цене није изостао. Сада се утицај може испољавати индиректно, путем страначких канала или условљавањем трансфера за финансирање локалних заједница.²⁴⁾ Данас је питање цена ре-

23) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 12.

24) Мирослав Прокопијевић, «Перспектива трансформације градских комуналних система у Србији - тренутно стање, могуће промене», у: *У сусрет новом статусу градова - реалност и потребе*, уредници: Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007, стр. 108.

гулисано путем Закона о комуналним делатностима којим је такође задржан утицај републичке власти на контролу цена локалних комуналних услуга преко републичке Дирекције за комуналне делатности (она прописује методологију за утврђивање обрачуна пословних расхода по појединачним комуналним делатностима, индикаторе пословања, стандарде и нормативе утрошка енергије и материјала). Уколико орган локалне самоуправе реши да промени цену комуналне услуге онда је Дирекција дужна да донесе мишљење о усклађености захтева за промену цене са утврђеном методологијом и то орган локалне самоуправе мора да уважи приликом доношења одлуке о промени цене.

Поред ових генералних проблема, могу се идентификовати и специфични проблеми који су карактеристични за различите врсте комуналних делатности. Тако, на пример, у области снабдевања водом и регулисања отпадних вода појављују се заједнички показатељи који указују на значајне недостатке у функционисању: ниске цене, неадекватна евиденција потрошача, немогућност ефикасне наплате, недовољна финансијска средства за замену дотрајалих мрежних делова, висок степен губитка на мрежи који је последица дотрајалости система, недостатак инвестиција у системе за пречишћавање отпадних вода што је један од параметара са усклађивањем функционисања ове врсте система у земљама ЕУ, финансирање несразмерно великог броја запослених, немогућност проширења мрежа ка сеоским подручјима а истовремено и ограничена могућност повраћаја инвестиција из цене услуга. У области локалног јавног превоза се испољавају проблеми и недостаци у виду непостојања квалитетних возила и њихове застарелости (аутобуси, тролејбуси, трамваји), недовољног улагања у мрежни систем за трамваје, коришћења превазиђеног система наплате карата за превоз, недостатка одговарајућег менаџмента у локалним предузећима која се баве пружањем ових услуга и непостојањем стратешког управљања у погледу модернизованости локалног јавног превоза.

За управљање комуналним отпадом главну одговорност има локална власт. То је комплексан задатак, који захтева одговарајуће организационе капацитете и сарадњу између бројних заинтересованих страна у приватном и јавном сектору.²⁵⁾ Кључни проблеми у

25) Бошко Јосимовић, Марина Илић, *Регионални план управљања комуналним отпадом за 11 општина Колубарског региона*, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2006, стр. 5.

оквиру система одлагања комуналног отпада јесу непостојање већег броја регионалних депонија у земљи и систем наплате који не омогућава довољна средства за капиталне инвестиције. У области даљинског грејања испољавају се проблеми у виду застарелости производне и дистрибутивне мреже због недостатака капиталних инвестиција; нижа цена грејања учествује само са око 50% у трошковима производње; неувођење система тарифирања заснованог на потрошњи услуга даљинског грејања; отежани услови за увођење комбинованог система грејања (мазут, гас, угаљ, итд). Што се тиче одржавања путева, недостаци се испољавају кроз недовољна финансијска средства за одржавање и улагање у путеве, непостојању савременог система управљања саобраћајем који утиче на безбедност пешака и возача, итд.

Поред тога што је регулисано питање својине и имовине ЈКП поменутих законским решењима, чини се да је потребно решити и питање правне структуре ЈКП која подразумева конверзију ЈКП у привредна друштва (у складу са Законом о привредним друштвима) што би сигурно допринело дефинисању оснивачких права општина (градова) у капиталу ЈКП, а истовремено и олакшало питање регионалних заједничких пројеката и учешћа приватног сектора (што потврђују и европска искуства).

Када је у питању обим делатности, код нас је пракса да се за скоро сваку комуналну делатност оснива једно ЈКП (у Београду има 11 ЈКП, у Нишу 5, у Ужицу 4, итд) и да поред основне делатности обављају још неколико комуналних услуга.

Обједињавањем услуга у јединствену компанију у мањим заједницама постиже се већа ефикасност (нпр. тако што ће постојати само једно одељење за заједничке послове и што ће радници бити искоришћени током целог радног времена, а који би иначе могли имати само скраћено радно време-хonorарни посао ако би се фокусирали само на једну врсту услуга).²⁶⁾ Ако би се издвојила основна делатност од споредних услуга то би помогло да се установе стварни трошкови основне делатности и омогућило ЈКП да се усредсреде на побољшање ефикасности главне делатности. Поред тога, уколико би се свака услуга третираола као засебна пословна јединица то би створило предуслове да се установе стварни трошкови сваке услуге (цена коштања).

26) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 19.

Закон о комуналној делатности (2011)²⁷⁾ омогућава да две или више локалних самоуправа обављају комуналне послове. Најпре се формира Одбор за успостављање међуопштинске сарадње у којој улазе по два представника из сваке локалне самоуправе и чија је главни задатак да донесе студију оправданости (садржи анализу стања, процену о постојању понуде и тражње за обављањем те делатности, потребне ресурсе и очекиване резултате). Уколико се студија покаже оправданом онда се потписује уговор о заједничком обављању комуналне делатности који су у обавези да усвоје све скупштине општине (градова) које су га потписале и то у року од 3 месеца. Закон је омогућио и питање оснивања Међуопштинског савета за комуналне делатности коме се могу поверити одређена питања из области уређивања комуналне делатности. Ово су значајни предуслови за подстицај и развој међуопштинске сарадње. Код нас је овај процес, за разлику од европских земаља још у повоју. У сектору снабдевања водом постоји само регионални систем снабдевања водом Рзав у коме јавно државно предузеће снабдева водом више општине и два примера сарадње у области управљања комуналним отпадом у виду формирања регионалних депонија (у Ужицу и Пироту), мада ниједна од њих још није почела са радом. Важно је на пољу удруживања управљања комуналним отпадом да држава и даље пружа подршку иницијативама локалних самоуправа за организовање регионалних депонија и на доследном примењивању донешеног закона у овој области. У сектору вода могао би се осмислити сет финансијских и техничких мера који би подстакли локалне самоуправе да удружују ову врсту ЈКП, као и да се измени Закон о водама (2010)²⁸⁾ којим би се овластиле локалне самоуправе да могу да се удружују у питањима производње и дистрибуције воде.

Што се тиче пословања ЈКП предузећа и односа са оснивачем, то је регулисано путем Одлуке о оснивању ЈКП и Одлуке о начину вршења одређене делатности, којима се не дефинишу параметри успешног пословања, финансијског учинка и унапређења квалитета пружања услуга. Годишњи извештај о пословању који подноси ЈКП не садрже суштинске информације о пословању предузећа нити елементе стратешког планирања. Инвестиционо планирање и одабир у реализацији капиталних инвестиција најчешће је поверено Дирекцијама за грађевинско земљиште што има за последи-

27) Закон о комуналној делатности, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011.

28) Закон о водама, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2010.

цу да се много више улаже у путеве (због мање компликованости планирања и финансирања) у односу на улагање у водоводне или канализационе системе.

Као први корак у побољшању пословања предузећа требало би да буде увођење Споразума о услугама између општина и ЈКП. Ти споразуми би морали да садрже средњорочну финансијску пројекцију прихода и расхода, пројекцију циљева и ресурса који су потребни да би се они остварили, дефинисање мерљивих индикатора пословања, одређивање квалитета, континуитета и учесталости услуга, као и степена задовољења услуга од стране грађана. Такође, требало би спровести професионализацију руководећег кадра (50% чланова управних одбора да буду професионалци, а не чланови политичких партија; максималан број чланова управних одбора који може бити разрешен не може бити већи од једне трећине; директори не треба да буду чланови политичких странака а уколико јесу треба да поднесу оставке на страначке функције, уз одговарајући степен образовања и најмање 5 година радног стажа у комуналном сектору; разрешење директора треба да се заснива на степену успешности пословања и стручности, а не партијској припадности).

Поред тога, као озбиљан недостатак истиче се и непостојање стручних људи у оквиру одељења општинске управе која се баве питањима развоја и надзора ЈКП-а. Због тога би требало формирати оваква одељења у оквиру већих општина, као и у градовима, у којима би се спровела обука и усавршавање лица од стране министарстава како би помогли у пословању ЈКП. Важан аспект унапређења пословања огледа се и у томе да ЈКП треба да кроз своје годишње планове о пословању планирају капиталне инвестиције и припремају вишегодишње инвестиционе планове.

У складу са кретањем индикатора учинка и усвојеним стандардима, менаџмент ЈКП треба да пређе на систем који ће у средисти ставити испуњавање постављених циљева и пружање услуга корисницима, а не само на пословање у оквиру предвиђеног буџета. То значи да треба наћи начин да се унапреде продуктивност и ефикасност, укључујући и снижавање нивоа одлучивања. Поред тога, ЈКП треба да развију капацитете у управљању људским ресурсима, информационим технологијама и што је најважније, у управљању финансијама.²⁹⁾

29) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 31.

Такође, морају се пронаћи и ефикаснији механизми за неплатише, пре свега према социјално угроженим категоријама (кроз субвенционисане цене за ове категорије, а са друге стране да се обезбеде средства из буџета општина како би се надокнадили губици због оваквих цена). Исто тако је важно увести систем одржавања који ће бити фокусиран на спречавање проблема и то предвидети кроз буџетска улагања, а на пољу инвестиција приоритетније треба да буду оне које смањују трошкове.

Закон о комуналним делатностима, баш као ни Годишњи програми пословања ЈКП, не садрже системе мерења и бенчмаркинга. Мере као што су радно оптерећење, ефикасност, ефективност и продуктивност могу се увести у сваком сектору јавних политика и не односе се само на органе скупштине општине (града). Тако, на пример, ЈКП које се бави одржавањем стамбених зграда може да уведе ове мере при чему би радно оптерећење представљало број поправки који се оствари током дана или месеца, а ефикасност би представљала однос између броја обављених поправки и ресурса који су потребни за њихову реализацију (број радника, теретна и путничка возила, фасадне скеле, мешалице за бетон, фасадне дизалице, машине за прочишћавање канализације под притиском, опрема за рад на висини, столарске, браварске и лимарске машине и алати, рачунарска опрема, материјал). Ефикасност се односи на степен до кога је неки посао или поправка обављена и колико је времена било потребно за неку поправку или интервенцију. Продуктивност би представљала меру изражену у процентима реализованог посла у односу на планирани посао у одређеној математичкој јединици, најчешће у метрима, што зависи од природе поправке или инвестиције. У случају одржавања улица радно оптерећење би представљало број поправљених или изграђених улица, ефикасност трошак по поправљеном метру улице, ефективност би значила % поправљених улица које функционишу после 6 месеци (поправљени пут је онај који не мора да се поправља наредних 6 месеци), а продуктивност се односи на проценат поправљеног пута у односу планирано, изражено у метрима. Путем ових мера могуће је доћи и до одређених стандарда у погледу остваривања пословних резултата и квалитета испуњености услуга према грађанима у складу са међународним искуствима. Управо би ове мере, а касније и добијене стандарде од истих требало уградити у Споразуме у одлукама између општина (градова) и ЈКП.

Упоређивање са најуспешнијима (“benchmarking”) у одређеној делатности треба користити као инструмент у реформама ЈКП јер се на тај начин добијају информације и сазнања о предузећима. Прикупљене информације биће корисне за добијање одговора на питања, као, на пример: које ЈКП има највише могућности да побољша ефикасност у раду; које тарифе ће омогућити повраћај трошкова, или како побољшање ефикасности претворити у смањење запослених у ЈКП у одређеним регионима.³⁰⁾ Када запослени, а пре свега менаџмент предузећа стекну искуства и сазнања у погледу мерења и када се кроз различите резултате мерења утврде одговарајући стандарди, онда ће далеко лакше бити могуће да се установе и индикатори побољшања пословања предузећа која се баве комуналним делатностима. Као крајњи циљ јесте упоређивање са најуспешнијим предузећима кроз виши систем мерења (бенчмаркинг) јер ће на тај начин мање успешна предузећа лакше моћи да установе грешке и побољшају своја пословања и услуге.

Дирекција, дакле, према закону, утврђује методологију утврђивања цена комуналних услуга. Елементи за образовање цена комуналних производа и услуга су: 1) пословни расходи исказани у пословним књигама и финансијским извештајима, који се могу признати у цену комуналне услуге у складу са методологијом, стандардима и нормативима које утврђује Дирекција; 2) део расхода за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, према усвојеним инвестиционим програмима и плановима општине, који се финансирају из цене комуналних услуга; 3) добит вршиоца комуналне делатности која не може бити виша од нивоа који утврђује Дирекција.³¹⁾

Утврђивање цена комуналних услуга заснива се на принципима да износ цене треба да покрије трошкове пословања, да постоји усаглашеност цена комуналних услуга са утврђеним стандардима приступачности, да се примењује начело „потрошач плаћа“ и да не постоје разлике у ценама између различитих категорија потрошача. Ипак, законом је уведено као могућност да јединице локалне самоуправе могу да утврде категорије потрошача који су у стању да плаћају субвенционiranу цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију. Уколико се тако нешто догоди онда је локална самоуправа дужна да надокнади део субвенције вршиоцу

30) Исто, стр. 32.

31) Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, члан 40.

обављања комуналне делатности, а Уговором о поверавању између локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности законом је омогућено да се искључи надокнађивање субвенција. Оваквим законским решењем испуњени су неки принципи и критеријуми у складу са искуствима развијених европских земаља.

Међутим, цена комуналних услуга није довољна да обезбеди квалитетније услуге на високом нивоу, као и да истовремено омогући инвестирање у одржавање и проширење постојећих капацитета комуналне инфраструктуре. Да би допунили своје приходе, ЈКП се често одлучују да активности усмере и на споредне делатности са којима се баве.

За утврђивање тарифа ЈКП у Србији су тренутно одговорне локалне власти. Бојећи се да ће повећање тарифа довести до само још већег броја запослених у ЈКП, Влада је донела мере за ограничење тарифа у висини стопе инфлације. На основу Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса и Уредбе о поступку привремене обуставе преноса трансферних средстава из буџета РС јединици локалне самоуправе, држава је предвидела могућност привремене обуставе трансфера општинама које дозволе повећање цена комуналних услуга изнад нивоа инфлације предвиђене Меморандумом о буџету, не би ли спровела своју макроекономску политику.³²⁾ Законом је предвиђено да локалне самоуправе немају толику слободу утврђивања цена због постојања стандардизоване методологије коју прописује Дирекција. Са друге стране, цене комуналних услуга генерално имају социјални карактер и служе за куповину „социјалног мира“, а управо те ниске цене и утичу на ЈКП да имају предзнак вечитих губиташа.

Законом о комуналним делатностима омогућено је поверавање послова комуналне делатности од стране јединица локалне самоуправе који имају за циљ изградњу, реконструкцију или одржавање објеката комуналне инфраструктуре на период од 5 година, а уколико вршилац комуналне делатности (привредно друштво или предузетник, на пример) преузима на себе обавезу да улаже средства у изградњу комуналне инфраструктуре и набавку основних средстава за обављање комуналне делатности, онда се тај уговор може продужити и на дужи период, али не на више од 25 година. Овим законским решењем омогућен је улазак приватног сектора

32) Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011, стр. 37.

у пружању услуга ЈКП, а за то је према закону потребно испуни-ти одређене услове, као што су студија оправданости (детаљна анализа затеченог стања, анализа понуде и потражње за обављањем те делатности, SWOT анализа-предности, недостаци, ризици, предуслови и преглед очекиваних резултата), затим јавна расправа о свим понуђеним студијама оправданости од најмање тридесет дана и јавна доступност свих докумената грађанима, доношење одлуке о расписивању конкурса, доношење одлуке о поверавању послова комуналне делатности од стране скупштине јединице локалне самоуправе најбољем понуђачу и закључивање уговора са њим. Дакле, законом су створени предуслови да се изврши демонополизација услуга, што значи да не мора само да одређено ЈКП обавља комуналне послове, већ то може да уради и приватни сектор, без дирања у питање власничке структуре.

Оно чега се нови закон није дотакао јесте питање приватизације ЈКП, а чак је у закону истакнуто да предмет давања у закуп или отуђења не могу да буду мреже и објекти који служе за пречишћавање и дистрибуцију воде, одвођење и пречишћавање атмосферских и отпадних вода, снабдевање паром и топлотом, за обезбеђивање јавне расвете. Процес приватизације ових врста предузећа био је најкомпликованији процес и у другим бившим социјалистичким земљама зато што је и тамо остала навика да се социјална политика води преко ЈКП. Генерално гледано, лако је изводљива приватизација одређених комуналних делатности (превоз, чишћење и прање улица, одношење смећа, ђубриво, зеленило, гробља), а код водовода и канализације постоје преносне мреже и због тога би било добро извршити поделу тих делатности на производњу, пренос и дистрибуцију. Производња и дистрибуција се релативно лако приватизују, а код преносних мрежа могућа су три решења: 1) задржавање у државном власништву (није најбоље економско решење); 2) концесије (политички је безболнија јер после истека уговора преносне мреже постају јавно власништво, а концесионар улаже велика економска средства на почетку концесије да би касније мање улагао и све више кумулирао добит, што је његов економски интерес); 3) приватизација без ограничења времена (економски најбоље решење јер је власнику у интересу да фирма има што већу вредност током читавог периода у коме је он власник зато што ће у случају продаје добити више новца и због тога се ула-

гања распоређују током читавог периода власништва, а не само на почетку, као код концесија).

Један од важних интереса приватног сектора јесте питање и дерегулације цена јер је основни интерес сваког приватног предузетника да дође до добити што је веома отежано у условима када су цене ниске и имају „социјални карактер“. Од велике важности за спровођење процеса приватизације јесте да се све одвија путем тендера јер је тендер тај који држи квалитет и цену услуга јер под притиском тендера цене иду на доле, а квалитет услуга на горе. Ако тендера нема, онда ће приватни предузетник имати фирму са монополским правом да одређује цене какве он год хоће, а уз присуство конкуренције која се манифестује кроз организовање тендера приватни предузетник то неће моћи да спроведе. Опасност постоји у погледу да приватно предузеће (уколико само послује на тржишту) подигне цене комуналних услуга, а онда би требало омогућити потпуну слободу уласка за сваку фирму на тржиште. Да би се спречиле одређене малверзације неопходно је основати једно регулаторно тело на нивоу земље које би омогућило једнаку могућност приступа свим фирмама, укључујући и ценовну политику и интерес потрошача.

ЛИТЕРАТУРА

- Аџић, Софија, „Комерцијализација, приватизација и политика модернизације предузећа у комуналној делатности“, у: *Власничка трансформација предузећа и банака: Југословенска и међународна искуства и перспективе*, Научно друштво економиста Југославије, Београд, 2000.
- Baltzar, Ellen, Kapoen, Christelle, Kis, Andras, Шевић, Душан, Varbova, Venelina, Zhechkov, Ruslan, „Програм приоритетних инвестиција у области животне средине у југоисточној Европи“, *Стратегије за реформу (Приручник за комунална предузећа у сектору вода у Југоисточној Европи)*, Регионални центар за животну средину, Сентандреја, Мађарска, 2009.
- Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији - свет јавних услуга*, Факултет политичких наука, Београд, 2008.
- Јелинић, Срећко, Јелинић, Звонимир, „Комуналне услуге“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, уредник Миодраг Мићовић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу (Институт за правне и друштвене науке), Крагујевац, 2011.
- Јосимовић, Бошко, Илић, Марина, *Регионални план управљања комуналним отпадом за 11 општина Колубарског региона*, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, 2006.

- Посебна група за израду предлога Стратегије за реструктурирање и приватизацију јавних предузећа (EBRD, EU-MISP, KFW, USAID-MEGA, Светска банка/LGID), *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Србији*, СКГО, Београд, 2009.
- Прокопијевић, Мирослав, «Перспектива трансформације градских комуналних система у Србији - тренутно стање, могуће промене», у: *У сусрет новом статусу градова -реалност и потребе*, уредници: Дејан Миленковић, Душан Дамјановић, ПАЛГО Центар, Београд, 2007.
- Павловић, Ђорђе, Петровић-Житко, Надежда, *Јавна и комунална предузећа у Србији*, Институт за економику и финансије, Београд, 2008.
- Републички завод за статистику, *Анкета о потрошњи домаћинства 2013*, http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/35/17/LP11_077_2013_srb.pdf
- Стална конференција градова и општина (Радна група за трансформацију јавних-комуналних предузећа), „Трансформација јавних-комуналних предузећа у Републици Србији - ка ефикаснијем пословању ЈКП и развоју комуналне инфраструктуре“, СКГО, 2007.
- Стална конференција градова и општина, *Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа у Републици Србији (предлог)*, СКГО, 2011.
- Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011
- Закон о водама, *Сл. гласник РС*, бр. 30/2010
- Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, *Сл. гласник РС*, бр. 108/2005

Milija Cvijovic

UTILITIES IN EUROPEAN COUNTRIES AND SERBIA (THE REFORM PROCESS)

Resume

Public utilities include a wide range of performing a variety of utility operations, which represent one of the primary activities of local governments, as well as higher levels of the government. Changing the view that the role of the segments of the public administration is just to implement a decisions and "letter of the law" to the view that the role of institutions in the system of public administration is to provide services through a system of public services, meant the direct application of theoretical principles and knowledge of the new public management, and

best practices proven to be effective in the private sector. Following these principles, the developed countries of the world implemented significant reforms in the area of utilities, particularly paying attention to the legal form and ownership structure of the PUC, increase levels of efficiency and productivity, reducing costs in the budget, reducing state intervention in municipal affairs, encouraging competition. In the case of the former socialist countries, the insufficient development of the legal, political and economic system resembling the developed countries, models taken over didn't meet practical application quality enough because they showed numerous deficiencies regarding the transformation of the PUC, the lack of appropriate legislation, increased levels of corruption, the formation of private monopolies, the impact on the price level, lack of interest in the benefits of the wider community, irregularities in the bidding and procurement. When it comes to Serbia, the main disadvantages are manifested in the lack of quality legislation that should clearly define the utilities system and includes all its parts, as well as the lack of a strategic document at the central level, which would clearly define directions of future reforms. Using the experience of the EU member states through legislation that includes laws, strategies and plans adoption and their effective application it is possible to reduce the influence of the dominant political party in the recruitment of management, improve annual financial results, increase financial resources for capital investment, to develop a system of financial management, to reduce the social character of municipal services prices and increase efficiency in service delivery.

Keywords: public utilities, public utility companies, transformation, modernization, measurement and standard system.