



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина  
Савеза градова и општина Србије



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област контроле државне помоћи

мр Татијана Павловић-Крижанић



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Swedish Association  
of Local Authorities  
and Regions



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област контроле државне помоћи



мр Татијана Павловић-Крижанић

Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма  
„Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“.  
Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.

# Садржај

<b>1.</b>	<b>УВОДНЕ НАПОМЕНЕ</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>ПРАВНИ ОКВИР ЗА КОНТРОЛУ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>ИНСТРУМЕНТИ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ</b>	<b>16</b>
	4.1. Државна помоћ и привлачење инвестиција	16
	4.2. Државна помоћ и финансијска подршка постојећој привреди	17
	4.3. Државна помоћ и додељивање земљишта по цени нижој од тржишне	18
	4.4. Остале подстицајне мере које локалне самоуправе уводе у циљу привлачења инвестиција	20
<b>5.</b>	<b>ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЈАВНА КОМУНАЛНА ПРЕДУЗЕЋА</b>	<b>21</b>
<b>6.</b>	<b>ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЈАВНО-ПРИВАТНА ПАРТНЕРСТВА</b>	<b>25</b>
<b>7.</b>	<b>АНАЛИЗА КАПАЦИТЕТА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА ЗА ПРИМЕНУ ПОСТОЈЕЋИХ, ОДНОСНО УВОЂЕЊЕ НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ СА АСПЕКТА ЗАХТЕВА ЕУ</b>	<b>27</b>
	7.1. Обухват примене прописа о контроли државне помоћи на нивоу локалне самоуправе	28
	7.2. Капацитети одељења за буџет и финансије	29
	7.3. Капацитети локалних пореских канцеларија	30
	7.4. Субвенције привреди као проценат буџета	31
	7.5. Корелација регионалне државне помоћи и броја запослених у реалном сектору	32
<b>8.</b>	<b>ПОСТОЈАЊЕ И УСАГЛАШЕНОСТ СТРАТЕШКОГ И ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА УВОЂЕЊЕ НОВИХ СТАНДАРДА ПРЕДВИЂЕНИХ ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ, ОДНОСНО ЗА ПРИМЕНУ БУДУЋИХ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА ЕУ</b>	<b>33</b>
<b>9.</b>	<b>ОПИС И АНАЛИЗА НИВОА МОГУЋИХ ПОСЛЕДИЦА У ПРАКСИ НЕПРИМЕЊИВАЊА ПОСТОЈЕЋИХ НАДЛЕЖНОСТИ И УВОЂЕЊА НОВИХ НАДЛЕЖНОСТИ/СТАНДАРДА СА АСПЕКТА КАПАЦИТЕТА И РЕСУРСА ЈЛС</b>	<b>35</b>
<b>10.</b>	<b>ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ</b>	<b>37</b>



# Анекс 1

## МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ АНАЛИЗЕ УТИЦАЈА ПРОЦЕСА ПРИСТУПАЊА СРБИЈЕ ЕУ НА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

38

Структура анализе

40

Критеријуми за избор пилот општина

41

## Упитник

### УПИТНИК ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ У ПИЛОТ ОПШТИНАМА

44

### САДРЖАЈ СТРУКТУРИРАНОГ УПИТНИКА ЗА ПОТРЕБЕ ИСТРАЖИВАЊА НА ТЕРЕНУ

45

Општи подаци

45

Евидентирање и контрола државне помоћи

46

Пореска ослобођења или олакшице

46

Располагање земљиштем (дугорочни закуп и отуђење)

46

Субвенције јавним комуналним предузећима

46

Уговорни односи са јавним комуналним предузећима

47

Директна финансијска и индиректна нефинансијска подршка субјектима чији оснивач није општина

47

Јавно-приватна партнерства

48



# 1. Уводне напомене

Стална конференција градова и општина (СКГО), уз подршку Краљевине Шведске и у сарадњи са Шведском асоцијацијом локалних власти и региона (SALAR), од децембра 2011. године спроводи програм чији је циљ унапређење правног оквира, као и јачање капацитета локалних самоуправа у процесу интеграције Србије у ЕУ.

Општи циљ Програма је да допринесе јачању доброг управљања, одговорности и транспарентности локалне самоуправе у Србији у процесу придруживања, као и равномерном и одрживом развоју локалне самоуправе и ближим везама између Србије и ЕУ. Очекује се да Програм, на крају спровођења, допринесе јачању професионализма, знања и стручности управа у градовима и општинама да одговоре на захтеве које пред њих поставља приступање Европској унији.

Овај програм подршке локалним властима и СКГО, Краљевина Шведска је одобрила за финансирање 13. децембра 2011. године, када је и потписан споразум о сарадњи. Реализација програмских активности трајаће 36 месеци, закључно са 14. децембром 2014. године.

Програм се заснива на билатералној сарадњи између две сестринске организације локалних самоуправа – SALAR и СКГО, а огледа се у помоћи српским локалним самоуправама у контексту европских интеграција Србије. Улога сваке од асоцијација у програму је различито дефинисана. Док је СКГО, заправо, главни носилац реализације програмских активности, SALAR има улогу ресурсне базе за обезбеђивање међународне експертизе. У том смислу, улога шведског партнера огледа се у трансферу знања између српских и шведских локалних самоуправа.

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе у области контроле државне помоћи припремљена је у оквиру наведеног програма подршке и то његове Компоненте I: Приступање Србије ЕУ и утицај на локални ниво власти. Основни циљ анализе је да допринесе квалитету Оквирног документа о утицају европских интеграција на локалне самоуправе и њиховој улози у процесу приступања Србије Европској унији, који припрема Стална конференција градова и општина.

Анализа даје пресек тренутног стања у области пружања буџетске и ванбуџетске државне помоћи у градовима и општинама у Србији. Циљ документа је да пружи објективизовану процену утицаја европских интеграција на локалне самоуправе у области контроле државне помоћи, као и процену капацитета и могућности локалних самоуправа да примењују европске правне прописе из ове области који су већ транспоновани у национално законодавство, као и правне прописе ЕУ које ће постати део правног поретка Србије у каснијим фазама приступања ЕУ. Разматране су и могуће последице у пракси које се могу јавити услед непримењивања постојећих надлежности, или због евентуалног увођења нових. Као један од резултата истраживања, дате су и препоруке за бољу организацију и спровођење поступка пружања државне помоћи у градовима и општинама у Србији.



## 2. Методологија истраживања

Процес прикупљања грађе, истраживања и писања анализе је подељен у фазе у складу са динамиком предвиђеном и утврђеном Планом израде Анализе.

У првој истраживачкој фази су прикупљени и проучени кључни документи у изабраној приоритетној области, као и стратешки документи, који се односе на европске интеграције Србије (попут извештаја о напретку Србије, НПИ итд.) Током ове фазе су прикупљени и анализирани годишњи извештаји Комисије за контролу државне помоћи, а такође и пракса поступања Комисије у појединачним случајевима пријаве за доделу државне помоћи, која укључује извештаје са седница Комисије на којима се разматрају пријаве државне помоћи локалних самоуправа као давалаца ове помоћи. У овом периоду су биле организоване и интерне консултације, пре свега са секретарима ресорних одбора Сталне конференције градова и општина приликом прелиминарне класификације и анализе прикупљених података, како би се осигурала конзистентност методолошког приступа.

У другој фази израде анализе приступило се оцени усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008–2012. и Извештајем о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних прописа ЕУ у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу како би се утврдио евентуални јаз између њих.

У трећој фази израде анализе, у првој половини јуна, на основу упитника који садржи показатеље институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у домену додељивања и контроле државне помоћи са аспекта захтева прописа ЕУ, спроведено је истраживање у пилот општинама у форми структурираног интервјуа (анекс). Да би се обезбедила репрезентативност узорка, која ће суштински допринети и валидности закључака, истраживањем су обухваћене локалне самоуправе према следећим критеријумима:

- а) степен развијености на основу Уредбе о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије”, бр. 68/2011) и Листе о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености;
- б) број становника – најмање једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и најмање једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника;
- ц) статус (град или општина) – најмање једна локална самоуправа би требало да има статус града.

С обзиром на релативно мали број анализираних градова и општина који су одабрани да учествују у истраживању о начину спровођења Закона о контроли државне помоћи, структурирани упитник који чини саставни део ове методологије је припремљен као упитник отвореног типа, како би анкетирани представници



локалне самоуправе имали могућности да се детаљније изјасне о сваком аспекту посматраног проблема. Ово истраживање институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина је спроведено као комбинација метода фокус група са методом претходно заказаних телефонских интервјуа са одговорном особом, који подразумева и ранију припрему неопходних података (висина буџета, тачан број запослених, висина капиталних и осталих субвенција додељиваних јавним комуналним предузећима итд.).

Четврта фаза је подразумевала обраду и анализу прикупљених добијених података истраживачким алатима. Како упитник садржи отворена питања, од којих су само нека подобна за квантитативну анализу, припремљени су показатељи који релативно прецизно указују на стање у одређеној области и дају поуздану слику о постојању евентуалног проблема (непостојање надлежности, неадекватни капацитети) и начинима његовог решавања. Аналитичка фаза је подразумевала и израду Excel табеле са свим прикупљеним и анализираним квантитативним подацима. На основу табеле су припремљени и сви неопходни графикони за визуелно приказивање квантитативних делова анализе – који су коришћени у самом тексту анализе и у презентацијама. Пета фаза је подразумевала припрему Анализе и свих неопходних анекса.





### 3. Правни оквир за контролу државне помоћи у Републици Србији

Правни оквир за контролу државне помоћи у Републици Србији чине:

1. Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 51/09);
2. Уредба о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012 и 37/2013);
3. Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/10) и
4. Правилник о методологији израде годишњег извештаја о додељеној државној помоћи („Службени гласник РС”, бр. 3/11).

Законом о контроли државне помоћи дефинисана је државна помоћ као сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим неко лице стиче повољнији положај на тржишту, чиме се нарушава или потенцијално нарушава конкуренција. Субјекти који је додељују су: држава, аутономна покрајина и локалне самоуправе, а корисници државне помоћи: свако правно или физичко лице, које се јавља као учесник на тржишту.

Законом је предвиђено да контролу државне помоћи врши петочлана Комисија за контролу државне помоћи коју образује Влада на предлог четири министарства (финансија и привреде, регионалног развоја, инфраструктуре, животне средине) и Комисије за заштиту конкуренције.

*Министарство финансија и привреде предлаже председника Комисије, а Комисија за заштиту конкуренције предлаже заменика председника Комисије. Министарство финансија и привреде обавља све стручне, техничке и административне послове за Комисију, што, уз чињеницу да исто министарство даје и председника Комисије, доприноси утиску да је Комисија у суштини организациона јединица Министарства финансија и привреде, а не аутономан државни орган који има независну, неопределивост улогу у оцени утицаја буџетских интервенција и других видова државне помоћи на свим нивоима власти на конкуренцију и слободно тржиште.*

Комисија има овлашћења да у поступку претходне контроле одлучује о дозвољености пријављене државне помоћи, а у поступку накнадне контроле да одлучује о дозвољености додељене државне помоћи.

За све акте органа власти који се сврставају у државну помоћ Комисија обавља а priori контролу допуштености помоћи. Ако Комисија утврди да се пријава коју је давалац помоћи поднео не односи на државну помоћ, она доноси решење у којем се наведено констатује и доставља га подносиоцу пријаве. Уколико утврди да се пријава односи на државну помоћ, Комисија одлучује о дозвољености те помоћи у року који не може бити дужи од 60 дана од дана пријема потпуне пријаве.



Комисија за контролу државне помоћи има право и могућност да врши и накнадну контролу додељене помоћи, и то како на основу информација које сама прибави, тако и на основу информација које добије на иницијативу трећих лица, а које указују на то да државни органи или други јавно-правни субјекти додељују државну помоћ противно закону. До доношења решења о дозвољености помоћи, Комисија може да наложи даваоцу државне помоћи привремено обустављање даље доделе државне помоћи, уколико оцени да би даља додела те помоћи изазвала озбиљније поремећаје конкуренције на тржишту.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи државна помоћ разврстана је у категорије/врсте на основу циља и износа додељене државне помоћи. Према Уредби о начину и поступку пријављивања државне помоћи, даваоци помоћи у пријави Комисији означавају један примарни циљ помоћи и највише два секундарна. На пример, примарни циљ може бити регионални развој, а секундарни развој малих и средњих привредних субјеката и/или запошљавање.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи државна помоћ је разврстана по категоријама/врстама помоћи у складу са одговарајућом уредбом Европске комисије о државној помоћи<sup>1</sup>. Категорије државне помоћи које садржи ова Уредба усаглашене су са називима категорија државне помоћи које се у *acquis*-у сматрају дозвољеном државном помоћи (регионална државна помоћ, хоризонтална помоћ за мале и средње привредне субјекте, државна помоћ за санацију и за реструктурирање привредног субјекта у тешкоћама, помоћ за запошљавање, као и посебних 26 врста помоћи из групе тзв. „*block exemptions*“, као што су државна помоћ за заштиту животне средине, за когенерацију, обновљиве изворе енергије, управљање отпадом, истраживање, развој и иновацију итд.).



*Уредбом о начину и поступку пријављивања државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/10) сви органи јавне власти обавезани су да пријављују сва буџетска давања или друге видове економског повлашћивања одређених привредних субјеката или одређених категорија привредних субјеката, чак и она буџетска давања или економска поједовања која се не смањују државном помоћи. Обавеза пријављивања сваке врсте помоћи/поједовања уведена је, како је изричито и наведено у Уредби о начину и поступку пријављивања државне помоћи, из разлога јавне сигурности. Разумљиво је да је овим процедуралним правилом требало да се сјеречи да органи јавне власти самостјално (уз могућности да то буде и арбитјарно) одлучују да ли је нека врста помоћи државна помоћ или није, и ако је државна помоћ, да ли је дозвољена или није.*

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012 и 37/2013) уређени су сви елементи система доделе државне по-

<sup>1</sup> Уредба Комисије (ЕК) бр. 800/2008 од 6. августа 2008. године на основу које се одређене категорије државне помоћи квалификују као компатибилне са заједничким тржиштем према члановима 87. и 88. Уговора (Општа Уредба о групним изузецима) и Уредба Комисије (ЕК) бр. 1998/2006 од 15. децембра 2006. године о примени чланова 87. и 88. Уговора на *de minimis* помоћ

моћи у Републици Србији. Уредбом су дефинисани критеријуми за разграничење буџетских апропријација (давања) која нису државна помоћ и које се не пријављују Комисији за контролу државне помоћи од давања која представљају државну помоћ и подлежу процедури за оцену дозвољености пријављене, односно додељене помоћи.

За правилно сагледавање система за контролу државне помоћи Уредба о правилима за доделу државне помоћи представља кључни правни акт, и без разумевања унутрашње логике ове Уредбе није могуће оценити садржину и домаћај успостављеног система за контролу државне помоћи у Републици Србији.

*Уредбом о правилима за доделу државне помоћи уведен је најважнији критеријум у систему државне помоћи у Србији, а то је критеријум за разликовање државне помоћи од друге помоћи, односно буџетских давања (или сличавања повећања буџета) која нису државна помоћ. Она „поједола“ одређених привредних субјеката која се не класификују као државна помоћ према Уредби о правилима за доделу државне помоћи не долазе „од луке“ Комисије за контролу државне помоћи. Дакле, ако се ради о помоћи коју Уредба не сврстава у „државну помоћ“, државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе о њима уопште не морају да извештавају Комисију јер она нема овлашћења да их разматра и одобрава. На пример, накнада за пружање услуга од општег економског интереса (субвенције за покривање расхода јавних, па и јавних комуналних, предузећа) у највећем броју случајева, према Уредби о правилима за доделу државне помоћи, не спадају у државну помоћ и не пријављују се Комисији за контролу државне помоћи. Правило да се одређене врсте помоћи не сврставају у државну помоћ и не подлежу поступку пријављивања јесте у складу са регулативом ЕУ. Ипак, чини се да су критеријуми за разврставање државних интервенција у Републици Србији које не постоје под државну помоћ недовољно прецизни и јасни и подложни арбитрарној примени те их је потребно што пре ревидирати.*

Интересантно је напоменути да су чланом 1а Уредбе обавезани сви даваоци државне помоћи да се при додели државне помоћи придржавају не само правила из Уредбе, него и евентуалних принципа и правила о државној помоћи који су садржани у међународним споразумима које је потписала и потврдила Република Србија. Ово решење, иако је у складу са Уставом РС и статусом који у хијерархији правних аката имају потврђени међународни уговори, никако није и најпрактичније са аспекта субјеката, који правила о међународној помоћи треба да примењују.

*Јавно-правни субјекти који додељују државну помоћ нису у потпуној уознајности чак ни са садржином и начином примене домаћих прописа (закона и подзаконских аката) који уређују државну помоћ те је потпуно беспредметно очекивати од њих да прате и покушавају да примене правила ЕУ о државној помоћи која су садржана у међународним уговорима које је ратификовала наша земља.*

На основу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, државна помоћ се може доделити на основу веома широко постављених и веома флексибилних критеријума, који обухватају највећи број привредно активних предузећа и тако омогућавају да се



из буџетских средстава субвенционише како привлачење нових домаћих и страних инвестиција, тако и пословање домаћих предузећа и то по веома разноликим основима.

Најважнији вид помоћи који држава и локалне самоуправе у овом тренутку пружају привреди је регионална привредна помоћ. Према последњем извештају Комисије за контролу државне помоћи из 2012. године, све буџетске и остале интервенције градова и општина који су они пријављивали као помоћ у 2012. години односиле су се на регионалну помоћ. Под регионалном државном помоћи, у смислу Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, подразумевају се, пре свега, субвенције за подстицање „почетних улагања” у привреду земље. Према Уредби, субвенције за привлачење инвестиција називају се „регионална инвестициона помоћ”. Висина регионалне инвестиционе државне помоћи покрива до 70% „оправданих трошкова” „почетних улагања” за мала предузећа, 60% „оправданих трошкова” „почетних улагања” за средња предузећа и 50% „оправданих трошкова” „почетних улагања” за велика предузећа.



*Критеријуми за дефинисање малих, средњих и великих предузећа су јасни и прецизни и у складу су са критеријумима из Закона о рачуноводству и ревизији. Међутим, два друга кључна појма на основу којих се у Уредби о правилима за доделу државне помоћи одређује ко и под којим условима може да конкурише за „регионалну инвестициону помоћ” нису довољно прецизна, јасна и одређена а што су појмови „почетно улагање” и „оправдани трошкови.”*

Под „почетним улагањем” које привредни субјект квалификује за доделу државне помоћи може се подразумевати свака или скоро свака привредна активност. Под „оправданим трошковима” се подразумевају „сви трошкови за које је дозвољено доделити државну помоћ”. Регионална инвестициона државна помоћ у том смислу подразумева:

- а) за мала и средња предузећа трошкове припреме студија изводљивости, претходних студија изводљивости и других студија и консултантских услуга који су повезани са почетним улагањем ако висина државне помоћи износи до 50% стварно насталих трошкова;
- б) куповину привредног субјекта који је затворен или би био затворен уколико не би био купљен од трећег лица по тржишним условима – овде Уредба вероватно подразумева како куповину имовине у поступку стечаја тако и докапитализацију, односно преузимање приватних предузећа – дакле све облике „преузимања” предузећа у привредним тешкоћама осим приватизације која је јасно искључена,
- ц) улагање у материјалну имовину, односно основна средства – земљиште, зграде, грађевине, постројења, машине и опрему;
- д) улагање у нематеријалну имовину која настаје преносом технологије, стицањем патентних права, лиценци, знања и искустава (know-how) или непатентираног техничког знања итд.
- е) трошкове зарада који су израчунати као укупан износ који је стварно плаћен за рад запосленог и који обухватају бруто зараду, тј. зараду која садржи порез и до-

приносе за обавезно социјално осигурање који се плаћају из зараде, као и доприносе који се плаћају на зараду.

Корисник регионалне инвестиционе државне помоћи мора да обезбеди учешће у одређеном износу из сопствених средстава или из других извора који не садрже државну помоћ. Почетне инвестиције и новоотворена радна места повезана са овим инвестицијама морају опстати у истом подручју, односно региону најмање пет година (у случају малих и средњих привредних субјеката три године) након завршетка пројекта.

Регионална државна помоћ може да се додели и за покривање оперативних трошкова пословања. Оперативни трошкови пословања предузећа могу да се покрију индивидуалним предузећима уколико су испуњена три веома широко постављена услова из Уредбе за која је веома тешко одредити како се мере и на који начин се доказује њихова испуњеност. Та три услова су:

- 1) да државна помоћ доприноси равномерном регионалном развоју,
- 2) да је државна помоћ пропорционална тешкоћама које треба да се отклоне,
- 3) да је државна помоћ временски ограничена и да се поступно смањује.

*Имајући у виду неодређеност ова критеријума за доделу регионалне државне помоћи, државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе релативно једноставно могу, позивајући се на основе из Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, одредити средства за покривање оперативних трошкова пословања једном јавном или приватном предузећу или одређеној категорији предузећа, чиме се ствара непосредна опасност од ујрожавања конкуренције и правила слободног тржишта.*

Оперативна државна помоћ може да се додели и јавним предузећима, као и приватним оператерима који снабдевају тржиште електричном и топлотном енергијом, када су трошкови производње те енергије изнад њихове тржишне цене, као и за когенерацију, ако је производна цена једне јединице енергије уз коришћење те технологије већа од тржишне цене једне јединице класичне енергије. Ако се занемари теоријска недоследност формулације из Уредбе (уколико су трошкови производње већи од цене производа, више је него очигледно да се не ради о тржишној већ о административно контролисаној цени), забрињава чињеница да Уредба на овај начин легализује без иззетка све субвенције за текуће пословање у енергетици (производња електричне и топлотне енергије) без обзира на перформансе пословања предузећа и уважавања захтева за рационализацију пословања и смањење губитака.

Државна помоћ мале вредности (de minimis државна помоћ) може да се додели привредном субјекту под условом да није могуће доделити државну помоћ по правилима утврђеним овом уредбом за доделу регионалне, хоризонталне или секторске државне помоћи. Одлуку о оправданости доделе државне помоћи мале вредности (de minimis државне помоћи) доноси давалац државне помоћи. De minimis државна помоћ не



може да се додели: 1) за вађење угља, 2) за набавку друмских теретних возила у привредним субјектима који обављају услуге превоза терета, 3) привредним субјектима у тешкоћама, 4) за подстицање извоза, односно за успостављање и функционисање дистрибутивне мреже или за друге текуће расходе повезане са извозном делатношћу, 5) за давање предности домаћим производима у односу на увозне производе.

Државну помоћ мале вредности (*de minimis* државна помоћ) не одобрава Комисија за контролу државне помоћи, али давалац државне помоћи ипак мора да обавести Комисију о додељеној помоћи тако што ће јој у року од 15 дана од додељене помоћи послати копију документа о додељеној помоћи.

*Комисија за контролу државне помоћи је овлашћена да у сваком тренутку, од пријема докумената о додели *de minimis* помоћи надаље, изврши накнадну контролу како би се утврдило да ли су при додели државне помоћи мале вредности били испуњени сви услови за њену доделу. Наравно да је Комисија овлашћена да и без обавештења о додељеној *de minimis* помоћи изврши овакву контролу да би утврдила њену законитост.*



*De minimis* државна помоћ може да се додели појединачном привредном субјекту у висини до 200.000 евра у динарској противвредности, а у сектору друмског саобраћаја у висини до 100.000 евра у динарској противвредности, у било ком периоду у току три узастопне фискалне године. *De minimis* државна помоћ у облику капиталног улагања (свежег и ризичног) може да се додели само ако укупан износ капитала није већи од 200.000 евра у динарској противвредности као горње границе *de minimis* државне помоћи. *De minimis* државна помоћ у облику гаранција може да се додели само ако гарантовани део кредита није већи од 1.500.000 евра у динарској противвредности, а у сектору транспорта и то само копненог – 750.000 евра у динарској противвредности.

Крајем 2011. године, Влада Републике Србије је усвојила Уредбу о изменама и допунама Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, како би се унеле посебне одредбе о државној помоћи јавним предузећима у складу са уредбом Европске комисије. Супротно очекивањима, измене Уредбе остављају простор да се пракса нетранспарентног финансирања јавних предузећа настави. Наиме, Уредбом се предвиђа да ће државна накнада под одређеним условима бити дозвољена и неће бити у надлежности Комисије за контролу државне помоћи. Ово ће важити за јавна предузећа која пружају услуге од општег економског интереса, ако за пружање тих услуга постоји законска основа, ако су параметри за израчунавање накнаде унапред објективно и јасно утврђени и ако додељена сума не прелази трошкове пружања услуге, тј. није прекомерна у односу на трошкове пословања истог или сличног привредног субјекта. Иако су принципи које садрже најновије измене Уредбе у складу са тзв. Алтмарк критеријумима Европске комисије и Европског суда правде, чини се да изменама ове Уредбе није омогућено да буџетско финансирање јавних предузећа постане контролисаније, транспарентније и неутралније него што је било до сада. Наиме, гарант правилне примене Алтмарк критеријума у државама чланицама ЕУ је Европска комисија, која располаже како методолошким инструментима тако и експертским знањима и



искуством за правилну примену принципа о пропорционалности и сразмерности накнаде за услуге јавним предузећима, уколико та јавна предузећа нису одабрана за вршење услуге од економског интереса у поступку јавне набавке. У Републици Србији нити постоје методолошки основи и развијени поступци за валидацију нивоа буџетских давања јавним (па и комуналним) предузећима нити систем поређења висине накнаде са накнадом коју пружају приватна предузећа (потенцијални конкуренти) за сличне услуге.

*Према измењеној Уредби о правилима за доделу државне помоћи, одређене државне интервенције, пре свега субвенције јавним предузећима и приватним оператерима који пружају услуге од општег економског интереса (у случају Републике Србије у највећем броју случајева услуге од општег економског интереса пружају јавна, па и јавна комунална предузећа) класификују се као дозвољена државна помоћ које Комисија за контролу државне помоћи не врши прелиминарну контролу законитости давања ових субвенција и оцене њиховог утицаја на конкуренцију и слободно тржиште.*

У случају давања „накнаде за услуге од општег економског интереса” Комисија може да изврши само а posteriori контролу у смислу испуњености формалних услова за додељивање помоћи.

Сваком привредном субјекту који обавља услуге од општег економског интереса може да се додели накнада за пружање услуга од општег економског интереса ако су кумулативно испуњени следећи услови:

- 1) обавеза пружања услуге од општег економског интереса је одређена законом или актом даваоца накнаде;
- 2) оператер је изабран у поступку јавне набавке;
- 2) параметри за израчунавање висине накнаде су унапред, објективно и јасно утврђени;
- 3) висина накнаде не сме да пређе износ којим привредни субјекат покрива трошкове који укључују расходе и разумну добит, како се не би нарушила конкуренција на тржишту;
- 4) „разумна добит” представља стопу приноса на капитал привредног субјекта која узима у обзир ризик или одсуство ризика који настаје за привредни субјект због посредовања државе и најчешће не сме да пређе просечну профитну стопу у сектору којем припада привредни субјект; ако у сектору нема привредних субјеката за упоређивање, упоређивање се чини са привредним субјектима из другог сектора, уз уважавање посебности сваког сектора; при одређивању износа „разумне добити”, држава може да уведе подстицајне критеријуме, који се пре свега односе на квалитет пружене услуге и повећање ефикасности пружања услуга.

Ако оператер није изабран да пружа услуге у поступку јавне набавке и висина накнаде није му одређена на основу анализе трошкова пословања, субвенције оваквим оператерима увек представљају државну помоћ и не пријављују се Комисији за контролу државне помоћи:



- 1) ако је годишња накнада за пружање услуга од општег економског интереса у износу до 30 милиона евра у динарској противвредности додељена оператеру чији просечни годишњи промет пре опорезивања, укључујући све делатности, не прелази 100 милиона евра у динарској противвредности у току две финансијске године које претходе години у којој му је поверено пружање услуга од општег економског интереса,
- 2) ако је накнада за пружање услуга од општег економског интереса додељена здравственим установама и оператерима у области за социјалног становања,
- 3) ако је накнада додељена за аеродроме чији просечни годишњи промет у току две финансијске године које претходе години у којој му је поверено пружање услуга од општег економског интереса не прелази 1.000.000 путника.

*На јавна комунална предузећа, чији су стогодишњи оснивачи локалне самоуправе, градови и општине, и којима се услуге обављања делатности од општег интереса (према терминологији нашег Закона о јавним предузећима), односно општег економског интереса (према терминологији ацquis-а) не поверавају у пословицу јавних набавки већ на основу градске/општинске одлуке, увек ће се примењивати управо ова одредба о субвенцијама које представљају дозвољену државну помоћ и не пријављују се Комисији за контролу државне помоћи, уколико ове субвенције не прелазе износ од 30 милиона евра, односно 100 милиона евра у току две претходне фискалне године, што је недовољно широко остављање Алтмарк критеријума.*

Оператер је дужан да 10 година од доделе помоћи води евиденцију о додељеној државној помоћи и да Комисији за контролу државне помоћи, на њен захтев, достави сваки податак из евиденције.

*Накнада за пружање услуга од општег економског интереса која није обухваћена напред наведеним случајевима представља државну помоћ која се обавезно пријављује Комисији за контролу државне помоћи, због високог ризика од нарушавања конкуренције на тржишту. Проблем са наведеном класификацијом субвенција које се додељују јавним предузећима у Републици Србији са аспекта државне помоћи је једино то што се највећи број субвенција на свим нивоима власти који се у овом тренутку додељују пружаоцима услуга од општег економског интереса, па и јавним комуналним предузећима, класификују као дозвољена државна помоћ која се не пријављује Комисији за контролу државне помоћи.*

„Специфични инструменти државне помоћи” у Републици Србији су краткорочно осигурање извозних кредита од нетржишних ризика, појединачне државне гаранције и шеме државних гаранција које не покривају више од 80% кредита и продаја непокретне имовине у конкурентном поступку, односно јавним оглашавањем или лиценцијом. Иако се одељак у коме се ове државне трансакције налазе назива „Специфични инструменти државне помоћи”, у одредбама о појединачним гаранцијама





и шемама гаранција и о продаји непокретне имовине се изричито наводи да ове трансакције нису државна помоћ уколико су испуњени одређени наведени услови. Није јасно какве су надлежности Комисије за контролу државне помоћи када су у питању ови специфични инструменти државне помоћи. Такође није прецизирано да ли Комисија има право да испитује да ли и у којој мери се овим инструментима угрожавају конкуренција и слободно тржиште.



## 4. Инструменти државне помоћи у локалним самоуправама у Србији

### 4.1. Државна помоћ и привлачење инвестиција

Директну финансијску подршку привлачењу инвестиција Влада Републике Србије пружа од 2006. године. На основу Уредбе о условима и начину привлачења директних инвестиција („Службени гласник РС”, бр. 20/2012, 123/2012 и 14/2013), преко Агенције за промоцију и подстицање извоза (СИЕПА), од 2006. до сада Влада је објавила 19 јавних позива домаћим и страним инвеститорима, путем којих је додељено 177,2 милиона евра за 254 инвестициона пројекта. Према информацијама са сајта Агенције за промоцију и подстицање извоза, захваљујући подстицајним мерама за привлачење инвестиција до сада је отворено 47.412 нових радних места, а вредност активних инвестиционих пројеката износи 1.517,8 милиона евра.

Просечан износ субвенција по радном месту износио је 4.533,7 евра.

Према Уредби о условима и начину привлачења директних инвестиција, укупна средства за привлачење директних инвестиција одређују се у зависности од облика инвестирања и према броју нових радних места, на основу укупног броја бодова које инвеститор добије по новом радном месту. Инвеститор је у обавези да све раднике запосли у року од три године, као и да не смањује укупан број радника три године након достизања пуне запослености. Подстицајна средства по радном месту износе од 4.000 до 10.000 евра и зависе од броја прикупљених бодова. Бодови се додељују по следећим критеријумима: референце инвеститора, удео домаћих добављача, одрживост инвестиције / трајност пословања, ниво увођења нових технологија и степен преносивости знања и вештина на домаће добављаче, ефекти инвестиције на људске ресурсе, обим међународног промета, економски ефекти инвестиционог пројекта, ефекти инвестиције на привредни развој општине, односно града и региона у који се инвестира.

У протеклих седам година највише директних финансијских подстицаја додељено је предузећима у аутомобилској и текстилној индустрији, где је отворено и највише нових радних места (21 хиљада). Према већини доступних анализа, повећање буџетских прихода (без доприноса за ПИО) током петогодишњег периода, насталих услед отварања нових радних места у овим секторима, не достиже ниво додељених подстицаја. Разлог најмање исплативости (мерене директним финансијским ефектима) субвенционисања радних места у наведеним секторима је низак однос просечне зараде и додељених подстицаја по радном месту.

*Фискална стратегија за 2013. годину, са пројекцијама за 2014. и 2015. годину као основни документи за планирање макро-економског развоја и буџетске политике у Републици Србији предвиђа постепено смањење нивоа финансијских субвенција за привлачење инвестиција, али не наводи нићи рокове и процене смањења нићи алтернативне стратегије за повећање конкурентности Србије као инвестиционе дестинације.*



У секторима енергетике, хемијске индустрије, истраживања и развоја, фармацеутске индустрије, информационих и комуникационих технологија и индустрије хране, пића и пољопривреде остварују се најбољи нето директни приходни ефекти (разлика између подстицаја и буџетских прихода износи од 3 до 7 хиљада евра по радном месту).

## 4.2. Државна помоћ и финансијска подршка пољопривреди

Сви градови и општине у Србији имају одређену врсту механизма за пружање финансијске подршке привреди: малим и средњим предузећима, предузетницима (власницима радњи које нису регистроване као правна лица) и/или пољопривредним газдинствима.

*Само мали број локалних самоуправа до сада је подносио пријаве Комисији за контролу државне помоћи за оцену допуштености механизма за пружање финансијске подршке наведеним привредним субјектима, иако је очигледно да се ради о пројектима регионалне инвестиционе државне помоћи или о de minimis државној помоћи.*



Неки градови и општине финансијски подржавају само незапослена лица са евиденције Националне службе за запошљавање, предузетнике (који немају статус правних лица) и регистрована пољопривредна газдинства, док неке друге локалне самоуправе финансирају и предузетнике и мала и средња предузећа (правна лица). Локална самоуправа, по правилу, пружа финансијску подршку за набавку основних средстава или за покривање текуће ликвидности. У неким случајевима, средства која обезбеђују ЈЛС се користе и за обезбеђење учешћа за кредите које даје Република, односно Покрајина. Све кључне одлуке (критеријуми, износи, одлуке о додели...) обично доносе комисије чије чланове именује председник општине (градоначелник). Нема јасних критеријума на основу којих се бирају чланови комисија. У највећем броју случајева, чланови ових комисија су запослени у општинској управи уз чланове из пословне заједнице (из удружења локалних предузетника). Део техничко-административних послова за комисију обично обавља канцеларија за локални економски развој или орган општинске, односно градске управе надлежан за послове привреде, финансија и/или пољопривреде.

Градови и општине имају тенденцију да позитивно одлучују о готово свим захтевима за доделу средстава. Висок проценат одобрених субвенција може бити показатељ да локалне самоуправе прилагођавају буџетске апропријације броју поднетих захтева и захтеваним износима те из тога произлази да брину о локалном социјалном аспектима исто колико и о економском развоју локалне заједнице. Висок проценат одобрених захтева такође може бити последица малог броја поднетих захтева, што показује да потенцијални корисници програма нису увек довољно упознати са финансијском подршком која се нуди или да су услови кредита и даље недовољно привлачни. У неким случајевима, механизам директне контроле и праћења наменског трошења средстава постоји, у другим не.

За већину програма подршке привреди у општинама нису установљени индикатори којима би се пратила њихова успешност и проверило да ли они заиста омогућавају отварање нових радних места и привредни раст. Ту се пре свега мисли на механизам који би пратио број новоотворених радних места, односно промене општинских прихода настале као резултат програма финансирања (нпр., нова радна места → нове плате → нови локални приходи од пореза на доходак грађана).

### **4.3. Државна помоћ и додељивање земљишта по цени нижој од тржишне**

У великом броју локалних самоуправа постоји пракса додељивања грађевинског земљишта великим стратешким инвеститорима бесплатно или по повлашћеној цени. Најчешће су то инвеститори који већ од Владе РС добијају државне буџетске субвенције по радном месту за сваког запосленог радника, а додељивање земљишта за градњу производних објеката од стране локалне самоуправе је само један део укупног пакета бенефиција за привлачење нових инвестиција.

Влада Републике Србије је 2010. године легализовала постојећу праксу (која до 2010. године није била законита, али је упркос томе била широко распрострањена) погодовања великих стратешких инвеститора давањем земљишта за изградњу индустријских објеката бесплатно или по цени нижој од тржишне. На основу члана 96. став 7. Закона о планирању и изградњи, који је створио основ за то, донета је Уредба о условима и начину под којима локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде („Службени гласник РС”, бр.13/2010, 54/2011, 21/2012 и 121/2012). На основу ове уредбе, јединице локалне самоуправе су овлашћене да продају или дају у закуп грађевинско земљиште инвеститорима по повлашћеној цени или бесплатно, уколико за ову трансакцију обезбеде сагласност Владе РС.

Од 2010. године град или општина може уступити инвеститору земљиште по повлашћеној цени или бесплатно уколико је:

- 1) објекат у функцији реализације пројеката економског развоја;
- 2) објекат намењен за социјално становање или су инвеститори државни органи, Покрајина или градови/општине за потребе вршења својих надлежности;
- 3) земљиште намењено за изградњу станова који се продају за решавање стамбених питања лица која по први пут решавају стамбено питање у складу са посебним прописима;
- 4) објекат у функцији обављања комуналне делатности, у складу са законом којим се уређују комуналне делатности.



На основу Уредбе о условима и начину под којима локална самоуправа може да ошћући или да закупи грађевинско земљиште по цени мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде, у априлу 2013. године је Градско веће Града Врања одобрило бесплатан пренос земљишта италијанским компанијама „Диџра“ и „Геокс“ и Индустријској зони „Бунушевац“. Градско веће Града Врања је за поскупљак бесплатног преноса добило прелиминарну сагласност Владе Републике Србије. „Диџра“ и „Геокс“ су као и остали велики странички инвеститори корисници читавог пакета регионалне инвестиционе помоћи, који укључује и државне субвенције по запосленом раднику. Планирано је да „Геокс“ запосли 1.250 радника, а „Диџра“ 411.

Инвеститори који добијају земљиште бесплатно или по повлашћеној цени морају да докажу да ће се пројектном инвестицијом повећати број запослених у привреди града/општине за најмање 1%, односно, ако се запошљавају високообразовани кадрови (више од 50% запослених са факултетом), тада је довољно да се докаже да ће се број запослених у привреди општине увећати за најмање 0,5%.

Земљиште се инвеститорима може уступити, наравно након добијања сагласности Владе РС, у поступку прикупљања понуда јавним огласом или непосредном погодбом. Локална самоуправа се опредељује за поступак (јавни оглас или непосредна погодба) пре него што покрене поступак добијања претходне сагласности Владе РС. Пре него што покрене поступак за добијање сагласности, локална самоуправа је у обавези да припреми елаборат оправданости уступања земљишта по повлашћеној цени или бесплатно. Елаборат обавезно садржи, поред свих геопросторних, планских и осталих података о парцели/парцелама и процену Пореске управе о њеној вредности, економску анализу очекиваних трошкова и економску анализу очекиване користи од реализације пројекта, односно инвестиције, као и анализу очекиваних социјалних ефеката и преглед других подстицајних мера и средстава које Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обезбеђује за реализацију пројекта, односно инвестиције.

Локалне самоуправе немају праксу да Комисији за контролу државне помоћи пројекта пријављују продају или давање земљишта у закуп по повлашћеној цени, сматрајући, вероватно, да је сасвим довољно да припреме елаборат о економској оправданости пројекта и да за њега обезбеде сагласност Владе Републике Србије. Продаја и давање у закуп земљишта по цени нижој од тржишне или бесплатно, без икакве сумње, представља државну помоћ и сматрамо да је за овакве пројекте потребно обезбедити сагласност Комисије, јер се критеријуми које процењује Влада Републике Србије односе на економску оправданост јединичног пројекта, а критеријуми Комисије се односе на контекст пројекта у склопу целине привредног окружења у коме овакав пројекат у одређеним случајевима може да угрози конкуренцију.



#### **4.4. Остале подстицајне мере које локалне самоуправе уводе у циљу привлачења инвестиција**

Осим додељивања земљишта бесплатно или по повлашћеној цени, локалне самоуправе уводе и друге подстицајне мере новим инвеститорима, као и постојећој привреди, на пример:

- инвеститори који запошљавају одређени број нових радника ослобађају се плаћања комуналних такси, накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта, пореза на имовину (који је 100% општински приход), па чак и плаћања цене комуналних услуга (воде, гаса, грејања, одношења смећа);
- корисници бизнис инкубатора не плаћају одређене комуналне таксе („фирмарину“) и накнаду за коришћење грађевинског земљишта;
- верске установе, спортски клубови, удружења националних мањина и удружења грађана ослобађају се плаћања одређених комуналних такси и у одређеним случајевима добијају бесплатно на коришћење пословни простор у власништву локалне самоуправе итд.



## 5. Државна помоћ и јавна комунална предузећа

Градска и општинска јавна предузећа у Србији, уз одређене специфичности, које су условљене самом природом комуналних делатности и типом оснивача (локална самоуправа), деле судбину свих јавних предузећа. Према проценама стручњака за јавне финансије, последњих неколико година се за директне субвенције комуналној привреди из буџета локалних власти издвајало, и још увек издваја, око 250 милиона евра (између 0,8 и 1% БДП-а). Свега око 10% овог износа односи се на субвенције за капиталне расходе, а остатак су субвенције за финансирање текућег пословања.<sup>2</sup> У готово свим ЈКП постоје повлашћене категорије корисника, који плаћају субвенционисане цене услуге, на пример, воду, одношење смећа, грејање. Оснивачи имају тенденцију да користе цену комуналне услуге као инструмент социјалне или популационе политике. У највећем броју случајева, трошак субвенционисања пада на терет комуналног предузећа. У већини локалних самоуправа највећи дужници комуналних предузећа су државне институције (казнено-поправне установе, болнице, школе, факултети), као и некадашња државна или неуспешно приватизована предузећа у поступку стечаја или реструктурирања. Комуналним предузећима су везане руке када се ради о поступку принудне наплате оваквих потраживања, било из политичких разлога било због правних баријера (посебна процедура пријаве потраживања за предузећа у поступку реструктурирања и стечаја).

У свим градовима и општинама постоји деценијска пракса утврђивања и фактурисања комуналне услуге према категоријама корисника. У већини општина постоје три категорије корисника – јавно-правни субјекти (локална самоуправа и њени индиректни буџетски корисници, јавна предузећа и државне институције), грађани и привреда. Разлике у ценама комуналних услуга за привреду и грађане крећу се, према недавној анализи Пословног удружења комуналне привреде – КОМДЕЛ, чак до 1:2,5, а приходи од наплате комуналних услуга привреди учествују у укупном приходу јавних комуналних предузећа чак и до 30%. Уједначавање цена комуналних услуга, што је међународни стандард, дефинисан и у нашем Закону о комуналним делатностима, за већину општина подразумевало би драстично повећање цена за грађане, за шта већина локалних самоуправа у овом тренутку није спремна.<sup>3</sup>

Трошкови амортизације за готово сва ЈКП мањи су од 10%. Веома ретка су комунална предузећа у којима трошкови амортизације премашују 30% укупних годишњих расхода предузећа. У пракси, цена комуналне услуге углавном покрива трошкове зарада и текућег одржавања. Амортизацијом се покривају улагања у електромашинску опрему, возила итд., а врло ретко улагања у реконструкцију или изградњу нових објеката комуналне инфраструктуре. Већина предузећа нема податак о свим објектима инфраструктуре и стању и дужини мрежа које користи за вршење надлежности. У том смислу, тешко је одредити износ, односно праву висину амортизационих средства потребних за обнову инфраструктуре.

2 Милојко Арсић, „Под лупом 2: Реформе државних и друштвених предузећа”, *Квартални мониторинг*, бр. 28, јануар–март 2012, стр. 79.

3 Пословно удружење комуналних предузећа КОМДЕЛ, Информација бр. 19, Уједначавање тарифа за све кориснике јавних услуга, април 2013.





У поступку одређивања висине цене комуналне услуге углавном се пројектују трошкови за наредну годину да би се утврдили приходи (односно цена услуге) неопходни да се трошкови покрију. Скоро никада се не праве анализе могућих уштеда, односно могућих начина за рационализацију пословања. Зато је трошкова страна финансијског плана често непотпуна, јер се не узимају у обзир они трошкови обављања комуналне делатности који се по правилу покривају из општинског буџета, као ни инвестициони захвати на замени (обнови) инфраструктуре, јер амортизациони фонд не постоји.

Ретко се врши расподела и обавља праћење трошкова по организационим целинама, што би довело до бољег увида у рад предузећа и лакшег пројектовања цена услуга.

*У Србији још увек нису створени елементарни услови за управљачку аутономију јавних комуналних предузећа, што је први, основни и најважнији услов за почетак процеса консолидације њихове финансијској, а затим и оперативної и техничкој пословања и смањење интензитета државне помоћи овим привредним субјектима. Још увек није усвојена Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа са Акционим планом за њену имплементацију, у којој би се јасно дефинисали правци реформе комуналне привреде и активности које је потребно спровести за повећање њене конкурентности.*

Први и најважнији услов за смањење и постепено укидање државне помоћи јавним комуналним предузећима је самофинансирање.<sup>4</sup> Начело се односи у првом реду на оне комуналне услуге у којима је крајњи корисник одређен или одредив, као што су водовод, канализација и пречишћавање отпадних вода, управљање комуналним отпадом, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање јавним пијацама и паркиралиштима. Овај стандард се може применити и на комуналне делатности у којима је немогуће одредити крајњег корисника и где је налогодавац и конзумент услуге локална самоуправа, као што су обезбеђивање јавног осветљења, зоохигијена, одржавање улица и путева, одржавање чистоће на површинама јавне намене или одржавање јавних зелених површина.

Начело самофинансирања комуналних услуга у којима је крајњи корисник одређен или одредив је јасно. Оно је као такво дефинисано и у новом Закону о комуналним делатностима и Закону о водама: корисници би требало да плаћају цену која покрива све трошкове услуге, као и унапређења услуге према усвојеном међународно признатом начелу „потрошач, односно загађивач плаћа“.

У комуналним делатностима у којима крајњи корисник није одређен или одредив, примена овог начела подразумева да се цена услуге мора прецизно израчунати и да је локална самоуправа у целини мора платити. Доследна примена овог начела би значила да локална самоуправа и јавно предузеће међусобно усагласе, утврде и транспарентно обрачунају све компоненте трошка пружања услуге која се плаћа из

<sup>4</sup> Water Framework Directive (EC 2000/60).



градског, односно општинског буџета, према ценама које за ту врсту услуга важе на локалном тржишту. Стварни трошкови услуге се не смеју маскирати другим категоријама трошкова и другим услугама. Постепено повећање трошковне ефикасности јавних предузећа постепено ће повећати и њихову ефикасност и конкурентност на тржишту услуга.

У том смислу, за предузећа која закључују уговоре са локалним самоуправама, спецификација свих трошкова која улази у цену комуналне услуге треба да буде израчуната уз поређење са таквим ценама на тржишту и представљена тако да се може контролисати. Утврђивање јединичних трошкова услуге – на пример, укупних трошкова одржавања квадратног метра зелене површине – помаже и локалној самоуправи и јавном комуналном предузећу да осмисле стратегију смањења трошкова.<sup>5</sup>

Други услов за спровођење реформе комуналне привреде у целини је успостављање пословне, финансијске и управљачке аутономије јавних предузећа у складу са међународним начелима корпоративног управљања у јавном сектору. Управљачка аутономија у складу са начелима корпоративног управљања, такође, подразумева и да локална самоуправа преузме надзор, односно контролу над јавним комуналним предузећима у испуњавању стратешких циљева, степену одговорности управљачке структуре, испуњавању пословних планова, поштовању законитости и ефективности управљања ризицима. У систему одговорног управљања јавним предузећима није довољно да локална самоуправа само изабере директоре на конкурс и да очекује да ће они имати капацитета да самостално, без подршке локалне самоуправе, уведу и спроведу измене у пословању.

У новембру 2011. године, ступањем на снагу Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/2011), успостављени су нови принципи за формирање цена комуналних услуга. Према овом закону, цена комуналне услуге треба да покрије трошкове пословања (пословне расходе исказане у пословним књигама и финансијским извештајима), расходе за изградњу и реконструкцију објеката комуналне инфраструктуре и набавку опреме, као и добит вршиоца комуналне делатности. Сличну, само детаљнију и прецизнију, одредбу о начину формирања цене воде за пиће садржи и Закон о водама, који дефинише референтну цену воде као цену која треба да покрије оперативне трошкове снабдевања водом за пиће системом јавног водовода и оперативне трошкова сакупљања, одвођења и пречишћавања отпадних вода системом јавне канализације, као и трошкове одржавања и амортизације водних објеката за снабдевање водом за пиће и санитарно-хигијенске потребе. Уз наведена два закона, у децембру донет Закон о јавним предузећима укинуо је одредбу о усклађивању планиране политике цена (планирани степен повећања цена) са „политиком пројектованог раста цена и зарада за ту годину”. Наиме, почев од јануара 2013. године више не постоји ограничење да се цене комуналних услуга усклађују само до нивоа општег раста цена, нити ће постојати могућност санкције (обустава трансферних средстава) према општини која је одступила од тога.

5 Р. Станек и Д. Тофт, *Приручник за управљање учинком у јавним комуналним предузећима*, УСАИД МЕГА, 2009.



Већина јавних комуналних предузећа у Србији, без обзира на нова законска начела, још увек раси цена комуналних услуга усклађује са пројектованом стојом инфлације за текућу годину. Уз наведено, још увек се одржавају веома високе разлике у ценама комуналних услуга за грађане и привреду, што ниво државне помоћи за квалитетна улађања у комуналну инфраструктуру а у одређеном, не тако ређим случајевима и државне помоћи за покривање оперативних трошкова комуналних предузећа, преваљује на буџет локалне самоуправе.

Најважнији елемент у реформи функционисања јавних комуналних предузећа је оснаживање локалне самоуправе као власника предузећа. Ово подразумева и професионализацију екстерне контроле и надзора над функционисањем комуналних предузећа преко управљања учинком. Ради управљања комуналним предузећем и надзора над његовим радом, неопходно је саставити систем показатеља за праћење, пре свега финансијских, резултата рада предузећа. Показатеље треба анализирати и тумачити у оквиру стратешких циљева комуналног предузећа.



Унапређење корпоративног управљања јавним комуналним предузећима Влада Републике Србије би несумњиво могла да постигне уколико би у најкраћем року припремила и усвојила методологију за формирање цена кључних комуналних услуга. Утврђивање методологије је обавеза Владе само када је у питању уживање услуга снабдевања водом (према Закону о водама), али би имало смисла успоставити одређене методолошке критеријуме и за формирање цене осталих комуналних услуга.

Постојање чврстих, јасних и прецизних методолошких оквира за одређивање цене комуналних услуга оснажило би преговарачку функцију јавних предузећа у односу на осниваче, омогућило им да ускладе своје цене са трошковима и смање непродуктивне трошкове, чији је немали део резултат утицаја оснивача на пословну политику предузећа. Уз наведено, чини се да би надлежно секторско министарство требало да донесе подзаконске прописе којима би се конкретизовале и временски орочиле обавезе оснивача и јавних комуналних предузећа да спроведу стандарде формирања цена у складу са Законом о комуналним делатностима (довољност цене да покрије пословне расходе, забрана дискриминације различитих категорија корисника, преношење терета субвенционисања корисника социјалне помоћи на буџет итд.).

Доследност у спровођењу законских начела финансијског управљања јавним комуналним предузећима неминовно би резултирала смањењем државне помоћи јавним комуналним предузећима, повећањем ефикасности и продуктивности и бољим управљањем. На тај начин би се створиле основе и за побољшање квалитета услуга, повећање инвестиционих улађања и увођење технолошких унапређења.

## 6. Државна помоћ и јавно-приватна партнерства

У последњих неколико година у Србији су се појавили инвеститори заинтересовани за област комуналне привреде – као приватни оператери који се баве делатности-ма од општег економског интереса. На пример, најмање четири компаније које су основане страним капиталом баве се управљањем отпадом у Србији, а две су финансирали изградњу санитарних депонија у складу са стандардима ЕУ: „АСА“ и „Пор, Вернер и Вебер“ (*Porr, Werner & Weber, PWW*). Трећа компанија, „Брантнер“ (*Brantner Abfallwirtschaft*) аустријска је фирма која је закључила дугорочне уговоре о поверавању комуналне делатности са општинама Нови Бечеј и Ковачица. Одређени делови јавно-приватних аранжмана који локалне самоуправе имају са овим страним компанијама могу се сматрати државном помоћи према критеријумима из Закона о контроли државне помоћи и уредби за спровођење овог закона.

Приликом закључења свих ових уговора о јавно-приватном партнерству градови и општине, као јавни партнери, без икакве накнаде преносили су новом предузећу за сакупљање чврстог отпада, у коме приватни партнер има већински капитал, целокупна основна средства некадашњег градског, односно општинског јавног предузећа, које је до закључења уговора о поверавању делатности обављало одређену делатност. Обично се без накнаде преносило право коришћења односно закупа на земљишту и објектима, возила, опрема, машине итд. уз обавезу да ново предузеће преузме и раднике некадашњег јавног комуналног предузећа. Некадашње јавно комунално предузеће за сакупљање отпада је остајало да постоји као тзв. празна љуштура (*empty shell*), односно успавано (*dormant*) правно лице које наставља да само формално постоји без запослених, капитала и имовине.

У том смислу нова предузећа са мешовитим власништвом (у којима локална самоуправа има мањински удео) или предузећа са 100% приватним капиталом која са општином имају закључен уговор о управљању депонијама настављају да управљају пренесеном имовином. Имовина се преноси на рок од 20 или 25 година (односно на рок у коме се уговара поверавање делатности). Пренесена средства се не уписују као оснивачки улог у ново привредно друштво, не врши се њихова процена и за пренос се не тражи сагласност Републичке дирекције за имовину.

Посебно је интересантно да јавно-приватна партнерства у свим случајевима у Србији, осим у једном, подразумевају формирање два предузећа – једно за прикупљање отпада (које је у већинском власништву приватног партнера) и једно за управљање депонијом (које је 100% у власништву приватног партнера). Предузеће које прикупља и одлаже чврсти отпад (у већинском приватном власништву) задужено је и за наплату услуге од крајњих корисника (клијената). Предузеће које одржава депонију (у 100% приватном власништву) не наплаћује услугу депоновања од предузећа која прикупљају отпад, већ од – локалне самоуправе. У том смислу, макар формално-правно, накнада за депоновање није укључена у цену комуналне услуге коју плаћању крајњи корисници услуге, што представља значајно одступање од начела „потрошач (загађивач) плаћа“ и такође вид прикривеног субвенционисања приватних оператора преко плаћања накнаде за депоновање (*tipping fee*). Накнада за коришћење депоније коју општине плаћају инвеститору (односно оператеру депоније)



крећу се од 17 до 21 евра по тони. Уговори између општина и оператора депоније садрже веома мало елемената на основу којих би се извели закључци о очекиваној профитабилности пројекта или очекиваном времену повраћаја уложених средстава, на основу којих би било могуће извођење детаљнијег закључка о карактеру и врсти ове субвенције приватним оператерима. Остаје да се види у будућности како ће градови и општине пронаћи начин да постепено смање износ субвенционисања за услугу одлагања отпада и пренесу трошкове одлагања отпада са буџета на крајње кориснике, али у овом тренутку чини се да општине уопште ни не разматрају ову могућност.



## 7. Анализа капацитета локалних самоуправа за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева ЕУ

Прикупљање аналитички упоредивих података о капацитетима локалних самоуправа да адекватно примене прописе о контроли државне помоћи био је тежак и методолошки веома захтеван посао. Посао је био тежак зато што је било веома компликовано организовати и координисати прикупљање разнородних података које захтева сарадњу неколико кључних сектора у локалним самоуправама (буџета, локалне пореске управе, канцеларије за локални економски развој, одељења за привреду, односно сектора за праћење и контролу јавних комуналних предузећа) и захтеван – зато што нису могли да буду прикупљени све одлуке о буџету и завршни рачуни из свих пилот општина за три последње фискалне године, а и прикупљени буџетски подаци нису међусобно били у свим сегментима упоредиви. У идеалној ситуацији, најбољи могући преглед могао је да се оствари упоређивањем завршних рачуна свих пилот локалних самоуправа за фискалне 2012 и три претходне године, али нам, нажалост, завршни рачуни локалних самоуправа нису били стављени на располагање у интегралном облику.

У анализи буџетских позиција, пре свега позиције за субвенције и дотације, нисмо се руководили поређењем ових износа у апсолутној вредности, што наравно нема много смисла када су у узорку општине различите величине, привредног, па тиме и фискалног капацитета и општег степена развијености. У свим категоријама где је то било сврсисходно, номинални подаци о износу, односно висини субвенција и дотација стављени су у корелацију са укупним бројем запослених у привреди на територији општине или бројем становника. Управо на основу ове врсте индикатора – поређења висине државне помоћи са податком који указује на развијеност привредних потенцијала, могао је да се добије макар општи утисак о адекватној усмерености државне помоћи и разлозима одступања од просечних величина, односно трендова.

У истраживању ове врсте није могла да буде спроведена анализа појединачних мера и активности регионалне државне помоћи које се спроводе у свакој од локалних самоуправа. Наша намера је била да укажемо на трендове, потенцијалне или уочене проблеме и евентуално да усмеримо правце размишљања ка њиховом решавању у домену јачања капацитета општина да правилно разумеју и примене циљеве политике ЕУ у области државној помоћи.

Метод прикупљања података у овом истраживању је била анкета, а упитник који је коришћен као алат за прикупљање података је дат у Прилогу 1.

Посматрани узорак садржи општине различите развијености, што је и представљало примарни критеријум за одређивање узорка. Комплетан приказ критеријума који су коришћени за добијање репрезентативног узорка је дат у Прилогу 2.



Као резултат примене ових критеријума за одабир јилош ојштина у истраживању, узорак су чинили:

- |              |                                  |
|--------------|----------------------------------|
| 1. Ужице     | (град, I јруа развијености)      |
| 2. Врање     | (град, II јруа развијености)     |
| 4. Параћин   | (ојштина, III јруа развијености) |
| 5. Ражањ     | (ојштина, IV јруа развијености)  |
| 6. Бабушница | (ојштина, девасирана јодручја).  |

Дати узорак је коришћен у ранијим пројектима које је спроводила Стална конференција градова и општина и оцењен је као репрезентативан. Сви потенцијални додатни критеријуми који би могли имати утицаја на област контроле државне помоћи, односно који би могли довести до разлика по локалним самоуправа обухваћени су развијеношћу, као композитним критеријумом.



### 7.1. Обухвај примене јројиса о конјроли државне јомоћи на нивоу локалне самоуправе

Закон о контроли државне помоћи усвојен је 2009. године у склопу обавеза које је држава Србија добила ступањем на снагу Прелазног трговинског споразума између Републике Србије и Европске уније. Већ на основу почетне анализе упитника из пилот локалних самоуправа које су учествовале у овом истраживању, чини се да градови и општине нису довољно припремљени за примену овог закона и подзаконске регулативе за његово спровођење.

Иако се Закон примењује већ четири јодине и иако се у свакој од јилош локалних самоуправа примењује најмање једна, а у неким и десетак ја и више шема државне јомоћи, односно економских јодсјицаја јривредним субјекјима, само се Ојштина Ражањ до сада обраћала Комисији за конјролу државне јомоћи у једном случају. Ни једна од ојшале четири локалне самоуправе није се обраћала Комисији дојављајући нацрт или јредлој јројиса којим се уређују услови и начин додељивања јој финансијској јодсјицаја јре јућивања у јроцедуру доношења.

Комисија за контролу државне помоћи је имала обавезу да размотри нацрт или предлог сваке шеме државне помоћи или индивидуалног акта о додели државне помоћи пре његовог упућивања у процедуру доношења – без обзира на то да ли је у питању акт о оснивању бизнис инкубатора или акт о додељивању грађевинског земљишта бесплатно или по повлашћеној цени.

## 7.2. Капацитет и одељења за буџет и финансије

Процена стручности и образовне структуре запослених у организационим јединицама за буџет и финансије је кључна за формулисање одговарајућих препорука у домену јачања капацитета и оснаживања градова и општина да на одговарајући начин примене регулативу ЕУ и транспоновано законодавство у домену контроле државне помоћи.

Према очекивањима, кадровски најбољу структуру имају највеће и фискално најјаче локалне самоуправе – градови Врање и Ужице и Општина Параћин, где број факултетски образованих службеника чини 40% у Врању, односно 25% у Ужицу и Параћину, од укупног броја запослених у одељењима за финансије и буџет. У Општини Бабушница чак ни шеф одељења за буџет и финансије нема завршен факултет (а нема га ни један од троје запослених), а у Општини Ражањ само руководилац организационе јединице, од укупно шесторо запослених, има завршен економски факултет. Чињеница да мање локалне самоуправе имају мање капацитете и мањи број факултетски запослених кадрова није непремостива препрека за адекватно унапређење њихове оспособљености за примену прописа о државној помоћи. Мање локалне самоуправе имају и мањи број пројеката државне помоћи јер се овакви пројекти (подршке привлачењу инвестиција или капиталних субвенција у комуналну привреду) углавном финансирају из државног или покрајинског буџета. Наравно, то ни у ком случају не значи да мање или девастиране општине треба да буду искључене или маргинализоване у процесу планирања обука за унапређење капацитета за примену прописа о контроли државне помоћи.

Фокус институционалне подршке требало би да буде усмерен на веће и фискално јаче локалне самоуправе које ангажују масивна буџетска средства за разнородне иницијативе, пре свега у области привлачења инвестиција и отварања нових радних места, али и у другим сегментима и за друге области привређивања (укључујући и јавна предузећа, медије па и удружења грађана) јер су и изазови у примени прописа о државној помоћи у овим локалним самоуправама највећи.

Локална самоуправа	Број запослених који раде у одељењима за буџет и финансије	Број запослених са високом стручном спремом	Процент запослених са високом стручном спремом	Укупан број запослених у управи	Процент запослених на пословима буџета и финансија
Параћин	12	3	25%	116	10,3%
Бабушница	3	0	0%	41	7,3%
Ражањ	6	1	16%	39	15,3%
Врање	10	4	40%	255	3,92%
Ужице	40	10	25%	196	20%

**Табела 1:** Однос броја запослених у одељењима за буџет и финансије и укупног броја запослених у градској, односно општинској управи



### 7.3. Капацитети локалних пореских канцеларија

Локалне пореске администрације (канцеларије) до сада нису биле у довољној мери укључене у дефинисање мера државне помоћи. Запослени у локалним пореским канцеларијама би требало да буду систематски укључивани у процес дефинисања правног оквира за опорезивање на локалу – кроз израчунавање и одређивање оптималних модела за пореске олакшице и ослобођења којима се остварује баланс између кључних циљева регионалног развоја и подстицања привредне ефикасности и конкурентности.

Локалне пореске администрације имају одличну кадровску структуру у већини локалних самоуправа у Србији. У нашем пилот-узорку проценат запослених са факултетом у локалним пореским администрацијама у односу на укупан број запослених у ЛПА је у свим градовима и општинама, чак и у најмањим и најнеразвијенијим, био већи од 50% – изузев у Врању. Разлози солидне кадровске структуре пореских одељења леже у чињеници да су службеници у локалним пореским управама углавном запошљавани преузимањем стручних и образованих кадрова из Републичке пореске управе током 2007. и 2008. године након децентрализације послова управљања и администрирања порезом на имовину у статистици (годишњим порезом на имовину), који је постао изворни општински приход.

У том смислу, уз запослене у канцеларијама за локални економски развој, и запослене у одељењима за буџет и финансије, и запослене у локалним пореским администрацијама/канцеларијама треба постепено укључивати у програме обуке за примену прописа о контроли државне помоћи. Ово пре свега зато што чак и у најнеразвијенијим локалним самоуправама постоје шеме државне помоћи усмерене на привремено или трајно умањење износа одређених изворних општинских прихода за одређене категорије корисника, уведене како био се пре свега подстакли локални економски развој и нова запошљавања. У сарадњи ЛПА и канцеларија за локални економски развој би било оствариво реализовати праћење и мерење ефеката ових мера како би се укинуле или модификовале оне које немају своје економско оправдање или које на дужи рок негативно утичу на конкуренцију и слободно тржиште.

Локална самоуправа	Број запослених који раде у локалној пореској канцеларији (ЛПА)	Број запослених са високом стручном спремом у ЛПА	Проценат запослених са високом стручном спремом	Укупан број запослених у управи	Проценат запослених на пословима локалне пореске администрације
Параћин	8	4	50%	116	6,89%
Бабушница	4	3	75%	41	9,75%
Ражањ	2	1	50%	39	5,12%
Врање	8	1	12,5%	255	3,13%
Ужице	9	6	66,6%	196	4,59%

**Табела 2:** Однос броја запослених у локалним пореским администрацијама и укупног броја запослених у градској, односно општинској управи

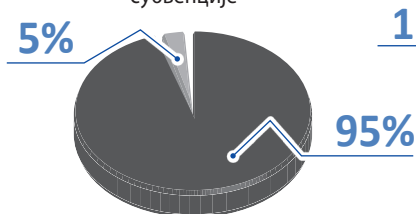


## 7.4. Субвенције привреди као проценаи буџета

Графици 1–5. Однос висине реализованог буџета и субвенција за 2012. годину у посматраним градовима и општинама

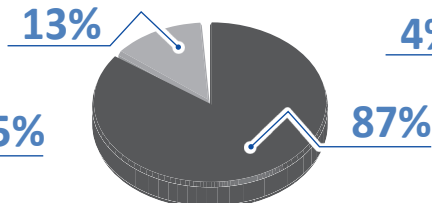
Графикон 1.

**ПАРАЋИН 2012:**  
Реализовани  
буџет vs.  
субвенције



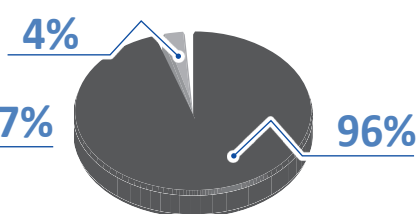
Графикон 2.

**БАБУШНИЦА 2012:**  
Реализовани буџет  
vs. субвенције



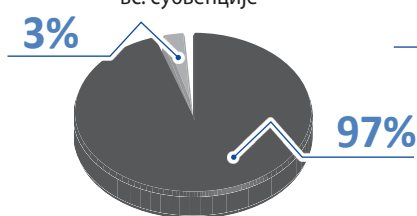
Графикон 3.

**ВРАЊЕ 2012:**  
Реализовани буџет  
vs. субвенције



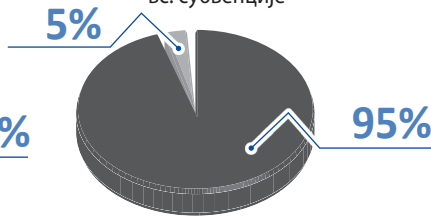
Графикон 4.

**РАЖАЊ 2012:**  
Реализовани буџет  
vs. субвенције



Графикон 5.

**УЖИЦЕ 2012:**  
Реализовани буџет  
vs. субвенције



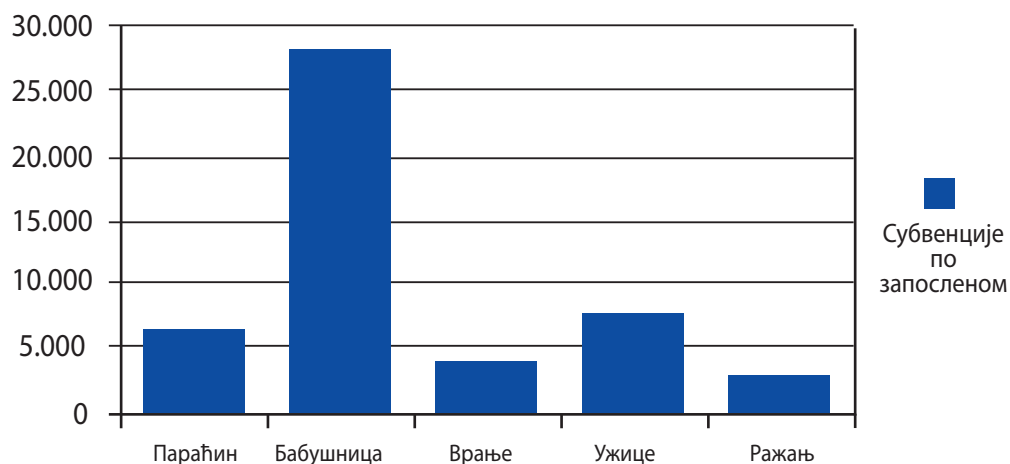
У пилот локалним самоуправама, без обзира на ниво развијености и висину буџета, износ субвенција привредним субјектима и другим правним лицима чији оснивач није јединица локалне самоуправе кретао се између 3% и 5% на овој буџетској позицији, са изузетком девастиране општине Бабушница, у којој скоро да и нема привредне активности (мање од 2.000 запослених у реалном сектору), а у којој су субвенције износиле 13% реализованог буџета. Иако је стандардна висина субвенција у локалним самоуправама у Србији између 5% и 10% (са изузетком општина из IV групе развијености и девастираних подручја), из ове релативно уједначене бројке не може се закључити без детаљне анализе завршног рачуна за које намене су субвенције трошене и који су економски резултати предузетних мера. Само детаљном анализом буџета, уз допунску анализу осталих небуџетских мера локалне самоуправе, може да се стекне комплетна слика о опсегу и импликацијама државне помоћи у једној одређеној локалној самоуправи. Уштеде на овој буџетској позицији могуће су уз адекватно укључење опште и стручне јавности и представника привреде, при чему би се транспарентно и аргументовано образложила сврха одређених шема државне помоћи, односно осталих буџетских интервенција које се воде као субвенције привреди.

## 7.5. Корелација реионалне државне йомоћи и броја зайослених у реалном секйору

Индикатор висине реализоване државне помоћи (кроз буџетски раздео за субвенције) у односу на укупан број запослених у привреди града/општине, посматран у контексту других расположивих података о локалној самоуправи (група развијености, висина буџета) може да пружи генералну слику о стратешкој развојној оријентацији локалне самоуправе. Није изненађујуће што је диспропорционално највећи износ субвенција додељивала Општина Бабушница, која је у развојној категорији девастираних подручја. Нажалост, нисмо били у прилици да анализирамо завршни рачун Општине Бабушница како бисмо установили за које сврхе су конкретне субвенције додељиване и по којим основима (тј. да ли могу да се класификују као регионална инвестициона помоћ). Са друге стране, локалне самоуправе које у сарадњи са Владом већ годинама постижу добре резултате у привлачењу инвестиција и подизању квалитета пословне климе (Врање, Ужице) имају константан ниво развојно оријентисаних субвенција, које се у већем делу суштински могу окарактерисати као субвенције за привлачење инвестиција. С обзиром на то да градови Ужице и Врање ове субвенције нису окарактерисали као државну помоћ, о њима Комисија за контролу државне помоћи није имала прилику да се изјасни.



Субвенције по запосленом



**Графикон 6:** Однос висине буџетских субвенција по запосленом у привреди града/општине – износи у РСД

## 8. Постојање и усаглашеност стратешког и правног оквира за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ, односно за примену будућих правних тековина ЕУ

На нивоу ЕУ се регулаторни оквир за утврђивање дозвољености државне помоћи непрекидно мења и еволуира, не само усвајањем општих правних аката (директива, уредби) већ и јуриспруденцијом Европске комисије и Европског суда правде (European Court of Justice/ECJ) у конкретним случајевима. У том смислу, Влада Републике Србије, Министарство финансија и привреде и Комисија за контролу државне помоћи би требало да, у сарадњи са Државном ревизорском институцијом, интерним ревизорима и буџетским корисницима и јавним предузећима и Фискалним саветом, улажу непрекидне напоре да се постојећи правни оквир који уређује државну помоћ усклади са принципима који се пажљиво прате и ефикасно спроводе у државама пуноправним чланицама ЕУ.

Основни изазови који у овом тренутку онемогућавају ефикасну примену прописа о државној помоћи у Републици Србији су следећи:

1. недовољна самосталност Комисије за контролу државне помоћи, која нема довољну аутономију и адекватне капацитете да контролише законитост свих директних и индиректних интервенција државе, покрајине и локалних самоуправа, који се могу окарактерисати као државна помоћ;
2. организација и надлежности Комисије за контролу државне помоћи би требало да буду устројени по моделу по коме већ неколико година функционише Управа за јавне набавке, а који је додатно унапређен новим Законом о јавним набавкама – Комисија за контролу државне помоћи не би требало да буде део Министарства за финансије и привреду већ би требало да има одређени ниво самосталности унутар структуре државних органа (предлог – посебна управа) – то би јој омогућило бољу контролу и надзор над применом закона, активнију улогу у процесу стручног оспособљавања запослених у органима, јавним службама и локалној самоуправи за примену закона и ефикасније и делотворније реаговање у случајевима када се уоче неправилности;
3. Комисија за контролу државне помоћи би требало да буде овлашћена и да припрема и организује обуке за адекватну примену Закона о контроли државне помоћи – ово пре свега јер су сви даваоци државне помоћи обавезани да непосредно примењују сва правила о државној помоћи садржана у међународним споразумима које је потписала Србија, а они нису упознати чак ни са садржином и опсегом примене домаћих прописа о државној помоћи;
4. Уредба о правилима за доделу државне помоћи уређује правна питања која су, због своје природе и садржине, материја коју је неопходно уредити законом – материја коју садржи ова уредба по својој природи није спроведбена регулатива;



5. Уредбом о начину и поступку пријављивања државне помоћи сви органи јавне власти и други даваоци државне помоћи су обавезани да пријављују сва буџетска и остала давања, укључујући и скривене форме економских подстицаја привредним субјектима као корисницима ове помоћи – Уредбом о правилима за доделу државне помоћи се уводе бројни, веома широко и непрецизно постављени изузеци од овог правила који дерогирају сам циљ и сврху општег правила о обавезности пријављивања државне помоћи;
6. Закон о контроли државне помоћи и подзаконски прописи Републике Србије нису у целини усклађени са регулативом ЕУ о контроли државне помоћи, посебно у домену уређивања накнаде за пружања услуга од општег економског интереса;
7. У Закону и уредбама је веома широко и нејасно постављен оквир за субвенционисање јавних (па и јавних комуналних) предузећа – посебно предузећа у областима у којима још увек не постоје критеријуми и методологија за формирање цена услуга (практично сва јавна предузећа осим енергетике и гаса);
8. успостављени критеријуми за добијање регионалне инвестиционе помоћи из Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, која је и најчешће додељивана дозвољена државна помоћ, веома су широки и нејасно постављени (дефиниције оправданих трошкова и почетног улагања), што омогућава арбитрарно дефинисање шема државне помоћи и конкретне државне помоћи појединачним привредним субјектима којима се угрожава конкуренција и слободно тржиште.



## 9. Опис и анализа нивоа могућих последица у пракси непримењивања постојећих надлежности и увођења нових надлежности/стандарда са аспекта капацитета и ресурса ЈЛС

Област конкуренције и преговарање у процесу придруживања о начину спровођења тековина Европске уније у домену конкуренције, а самим тим и политике државне помоћи представља најкомплекснији део преговарачког процеса придруживања ЕУ. Досадашње искуство са праћењем процеса придруживања осталих држава Централне и Источне Европе је показало да се јавне власти веома тешко и нерадо одричу могућности да неекономским и нетржишним инструментима утичу на све друштвене токове, а не само на привреду у ужем смислу. Нетранспарентне административне интервенције су биле и још увек су присутне у финансирању јавних предузећа, процесу привлачења нових инвестиција, подршке постојећим малим и средњим предузећима, банкарском сектору, медијима у већинском државном власништву и невладиним организацијама.

Реформу јавног сектора и јавних предузећа, где знатан број предузећа неефикасно послује и остварује велике губитке, спречава и омета обилата подршка државе путем директних и индиректних субвенција. Укупни новчани издаци државе за подршку овим предузећима – који укључују директне субвенције из републичког буџета и буџета локалних самоуправа, трансфере за повезивање радног стажа и издатке за сервисирање гарантованог дуга – у 2010. години били су око 2,7% БДП-а, а у 2011. години око 2,3% БДП-а<sup>6</sup>. Поред тога што су ови издаци знатни, они су често нетранспарентни и нису засновани на cost-benefit анализи ефеката. Осим ових директних издатака, предузећа добијају веома велику подршку и у виду индиректних субвенција: толерисање акумулирања дуга за неплаћене порезе и доприносе, неплаћене обавезе према јавним предузећима, као и издавање државних гаранција за дуг. Укупно, акумулирани дуг за неплаћене порезе и доприносе, дуг према јавним предузећима и издате државне гаранције достигли су крајем 2011. године преко 12% БДП-а.

У свим секторима у којима не постоји транспарентна и на брижљивој оцени ефекта заснована политика државне подршке могу се јавити или већ постоје озбиљни структурни проблеми засновани на сузбијању конкуренције и дисторзији тржишта. Према анализи проф. Милојка Арсића за часопис Квартални монитор, у 2010. години локална предузећа су примила око 225 милиона евра (око 0,8% БДП-а) директних субвенција од локалних власти. Субвенције су концентрисане у великим градовима. Више од две трећине укупног износа директних субвенција локалних власти односи се на субвенције три највећа града. Највећи појединачни корисник



6 Милојко Арсић, нав. дело.

локалних директних субвенција је ГСП Београд. У 2010. из буџета града Београда је за субвенције ГСП Београд било потрошено око 34 милиона евра, а у 2011. години око 47 милиона евра. Посебно је проблематично што се свега десетак посто овог износа односи на субвенцију за капиталне расходе, док се остатак субвенције користи за финансирање текућег пословања.



## 10. Закључци и препоруке

На основу анализе стратешког и правног оквира, као и анализе упитника и истраживања у пет пилот локалних самоуправа различитог нивоа развијености, припремљене су препоруке које се односе како на усклађивање правног оквира са *acquis*-ом у области државне помоћи, тако и на јачање капацитета локалних самоуправа да адекватно примене ове европске тековине:

1. Потребно је у најкраћем року усвојити стратегију реструктурирања јавних комуналних предузећа са акционим планом за њену имплементацију, у којој би се јасно дефинисали правци реформе комуналне привреде и активности које је потребно спровести за повећање њене конкурентности;
2. Закон о контроли државне помоћи и подзаконске прописе Републике Србије је неопходно у целини ускладити са регулативом ЕУ о контроли државне помоћи, посебно у домену уређивања накнаде за пружања услуга од општег економског интереса;
3. У Закону о контроли државне помоћи и спроведбеним уредбама је потребно прецизирати и сузити критеријуме за субвенционисање јавних (па и јавних комуналних) предузећа – посебно предузећа у областима у којима још увек не постоје критеријуми и методологија за формирање цена услуга (практично сва јавна предузећа осим енергетике и гаса);
4. први и најважнији задатак Комисије за контролу државне помоћи би требало да буде да припреми приручник за државне органе, локалне самоуправе и друге даваоце државне помоћи са конкретним типовима државне помоћи – дозвољене и недозвољене – према категоризацији која је већ успостављена Уредбом о правилима за доделу државне помоћи и са примерима из домаће праксе, као и са описаним кључним случајевима из праксе Европске комисије и Европског суда правде;
5. Надлежности Комисије за контролу државне помоћи је неопходно проширити и саму Комисију институционално организовати по угледу на структуру и надлежности Управе за јавне набавке;
6. Комисија за контролу државне помоћи би требало да буде овлашћена и да припрема и организује обуке за адекватну примену Закона о контроли државне помоћи – ово пре свега јер су сви даваоци државне помоћи обавезани да непосредно примењују сва правила о државној помоћи садржана у међународним споразумима које је потписала Србија, а они нису упознати чак ни са садржином и опсегом примене домаћих прописа о државној помоћи;
7. Фокус институционалне подршке требало би да буде усмерен на веће и фискално јаче локалне самоуправе, јер су и изазови у примени прописа о државној помоћи у овим локалним самоуправама највећи.
8. Локалне самоуправе немају праксу пријављивања Комисији за контролу државне помоћи пројеката продаје или давања земљишта у закуп по повлашћеној цени, јер вероватно сматрају да је сасвим довољно да припреме елаборат о економској оправданости пројекта и да за њега обезбеде сагласност Владе Републике Србије. Продаја и давање у закуп земљишта по цени нижој од тржишне или бесплатно без икакве сумње представљају државну помоћ и сматрамо да је за овакве пројекте потребно обезбедити сагласност Комисије.



# Методологија израде анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Област контроле државне помоћи

мр Татијана Павловић-Крижанић



Приликом припреме Методолошког оквира за израду анализе утицаја процеса приступања Србије ЕУ аутор ће се руководити појмом државне помоћи који је дефинисан у члану 2. Закона о контроли државне помоћи („Службени гласник РС”, бр 51/09), у коме је државна помоћ одређена као „*сваки стварни или појединачни јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнију положај на тржишту у односу на конкуренције, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту*”.

Према Закону, давалац државне помоћи може бити Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, преко надлежних органа, и свако правно лице које управља и/или располаже јавним средствима и додељује државну помоћ у било ком облику. Корисник државне помоћи може бити свако правно и физичко лице, које у обављању делатности производње и/или промета робе и/или пружања услуга на тржишту, користи државну помоћ у било ком облику.

Процес израде истраживања ће бити подељен у фазе у складу са динамиком предвиђеном и утврђеном Планом израде Анализе.

У првој истраживачкој фази израде анализе приступиће се прикупљању и проучавању кључних докумената у изабраној приоритетној области, као и стратешких докумената који се односе на европске интеграције Србије (попут извештаја о напретку Србије, НПИ итд.) У овој фази ће се организовати састанци са представницима Комисије за контролу државне помоћи, секторских министарстава у чијој је надлежности праћење коришћења државне помоћи (Министарство финансија и привреде) и представницима секторских министарстава у чијој је надлежности уређивање и додељивање развојних подстицаја у складу са Законом о регионалном развоју и другим секторским законима (Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе). Током ове фазе биће организоване и интерне консултације, пре свега са секретарима ресорних одбора Сталне конференције градова и општина приликом прелиминарне класификације и анализе прикупљених података, како би се осигурала конзистентност методолошког приступа.

У другој фази израде анализе приступиће се оцени усклађености прописа и надлежности предвиђених Националним планом за европске интеграције у периоду 2008–2012. и Извештајем о испуњености НПИ и квалитативних анализа кључних прописа ЕУ у изабраним приоритетним областима рада локалне самоуправе дефинисаних у Оквирном документу и утврдити јаз између њих.

У трећој фази израде анализе ће се на основу постојећег, приложеног упитника, који садржи показатеље институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина за примену постојећих, односно увођење нових надлежности у домену додељивања и контроле државне помоћи са аспекта захтева прописа ЕУ, спровести истраживање у пилот општинама у форми структурираног интервјуа. С обзиром на то да ће број анализираних општина бити релативно мали (око пет), структурирани упитник који чини саставни део ове методологије припремљен је као упитник отвореног типа, у коме ће анкетирани представници локалне самоуправе имати могућности да се детаљније изјасне о сваком аспекту посматраног проблема. У зависности од расположивости пилот општина и временског оквира, ово истраживање институционалних, административних и финансијских капацитета пилот општина ће бити спроведено или организовањем фокус група или као претходно за-



казани телефонски интервју са одговорном особом, који ће подразумевати и ранију припрему неопходних података (висина буџета, тачан број запослених, висина капиталних и осталих субвенција додељиваних јавним комуналним предузећима итд.).

Четврта фаза се односи на обраду и анализу прикупљених добијених података истраживачким алатима. Како ће упитник садржати отворена питања, од којих ће нека бити могуће квантитативно измерити и анализирати (нпр., висина субвенција у односу на укупан приход јавних комуналних предузећа, висина субвенција и донација у односу на укупан буџет локалне самоуправе), биће припремљени показатељи и пондери који ће моћи релативно прецизно да укажу на стање у одређеној области и дају поуздану слику о постојању евентуалног проблема (непостојање надлежности, неадекватни капацитети) и начинима његовог решавања. Аналитичка фаза ће подразумевати и израду *Excel* табеле са свим прикупљеним и анализираним квантитативним подацима. На основу табеле биће припремљени и сви неопходни графикони за визуелно приказивање квантитативних делова анализе, који ће бити коришћени у самом тексту анализе и у презентацијама.

Пета фаза подразумева припрему анализе и свих неопходних анекса.



### Структура анализе

Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе ће имати следеће елементе:

- Увод и методологија истраживања
- Стратешки и правни оквир за увођење нових стандарда у области додељивања и контроле државне помоћи на централном, регионалном и локалном нивоу
- Пракса Комисије за контролу државне помоћи када су подносиоци јединице локалне самоуправе (пријаве, накнадна контрола, примена *de minimis* правила)
- Примена усвојених правних тековина ЕУ у области додељивања и контроле државне помоћи и степен примене већ постојећих надлежности са последицама у пракси насталих услед недостатка примене и неадекватне примене
- Процена потребе за променом постојећих и увођењем нових надлежности за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати у процесу приступања ЕУ, са проценом последица у пракси насталих услед евентуалног недостатка примене и неадекватне примене
- Анализа показатеља институционалних, административних и финансијских капацитета ЛС за примену постојећих, односно увођење нових надлежности са аспекта захтева прописа ЕУ
- Препоруке локалним самоуправама за квалитетну примену постојећих и увођење нових надлежности, уз одређивање очекиваног временског оквира за примену препорука

- Анекс: *Excel* табеле и графикони са подацима из пилот општина одређеним у методологији (број становника, висина буџета по глави становника, величина територије, округ, покрајина, статус (град, општина), субвенције, подаци о јавно-приватним партнерствима, пореским кредитима и ослобођењима итд).

### Критеријуми за избор пилот општина

Да би се обезбедила репрезентативност узорка, која ће суштински допринети и валидности закључака, истраживањем је потребно обухватити општине према следећим критеријумима:

- а) степен развијености на основу Уредбе о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе („Службени гласник Републике Србије”, бр. 68/2011) и Листе о разврставању општина у једну од пет група према степену развијености;
- б) број становника – једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има мање од 20.000 становника;
- в) статус (град или општина) – најмање једна локална самоуправа би требало да има статус града.

Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе прописује да се степен развијености јединица локалне самоуправе одређује применом основног показатеља и корективних показатеља економске развијености јединице локалне самоуправе (ЕРО). Основни показатељ за мерење степена ЕРО је збир масе зарада и пензија у јединици локалне самоуправе и прихода буџета јединице локалне самоуправе по искључењу средстава добијених од другог органа на име отклањања последица ванредних околности, исказан по глави становника. За израчунавање основног показатеља користе се подаци надлежних органа који се односе на претходну годину.

Корективни показатељи за мерење степена ЕРО су:

1. демографски пад или раст – показатељ демографских промена и депопулације на територији општине мери се стопом раста укупног броја становника општине и округа у посматраној години у односу на податке пописа из 1971. године;
2. стопа незапослености – показатељ социјалне и економске развијености општине мери се стопом незапослености радно способног становништва општине, односно представља учешће броја незапослених у броју становника старости од 15 до 64 године у посматраној години;
3. степен образовања – показатељ развојних могућности општине мери се учешћем становништва са вишом и високом стручном спремом у укупном становништву старости од 15 до 64 године према попису из 2012. године.



Критеријум степена развијености као композитни критеријум који обухвата најважније поткритеријуме за оцену развијености локалних самоуправа би требало да буде основни критеријум за избор пилот локалних самоуправа. Према степену развијености јединице локалне самоуправе разврставају се у 5 група (четири и група девастираних):

- 1) прву групу чине јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека,
- 2) другу групу чине јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека,
- 3) трећу групу чине недовољно развијене јединице локалних самоуправа чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека,
- 4) четврту групу чине изразито недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека,
- 5) девастирана подручја чине јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа прву групу чине 23 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености изнад републичког просека, и то:

Ариље, Бачка Паланка, Београд, Беочин, Врбас, Вршац, Зрењанин, Кањижа, Косјерић, Крагујевац, Лајковац, Ниш, Нови Сад, Панчево, Пећинци, Пожаревац, Сента, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Ужице, Чачак и Шабац.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа другу групу чине 33 јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека, и то:

Ада, Александровац, Апатин, Аранђеловац, Бач, Бачка Топола, Бечеј, Бор, Ваљево, Врање, Врњачка Бања, Горњи Милановац, Зајечар, Инђија, Јагодина, Кикинда, Кладово, Крушевац, Кула, Лапово, Лучани, Неготин, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Пирот, Пожега, Рума, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Тесмерин, Топола и Чајетина.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа трећу групу чине 43 недовољно развијене јединице локалне самоуправе чији је степен развијености у распону од 60 % до 80% републичког просека, и то:

Алексинач, Алибунар, Бајина Башта, Баточина, Бачки Петровац, Бела Црква, Богатић, Бољевац, Велика Плана, Велико Градиште, Владимирци, Деспотовац, Димитровград, Жабал, Жабари, Ириг, Кнић, Ковачица, Ковин, Коцељева, Краљево, Лесковац, Лозница, Мајданпек, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Пазар, Опово, Осечина, Оџаци, Параћин, Прокупље, Свилајнац, Сечањ, Смедеревска Паланка, Сокобања, Србобран, Тител, Трстеник, Ћићевац, Ћуприја, Уб и Шид.

Према степену развијености јединица локалних самоуправа четврту групу чини 46 изразито недовољно развијених јединица локалне самоуправе чији је степен развијености испод 60% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Блаце, Бојник, Босилеград, Брус, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Власотинце, Гаџин Хан, Голубац, Дољевац, Жагубица, Жи-



тиште, Житорађа, Ивањица, Књажевац, Крупањ, Куршумлија, Кучево, Лебане, Љиг, Љубовија, Мали Зворник, Мало Црниће, Медвеђа, Меровина, Мионица, Нова Варош, Петровац на Млави, Пландиште, Прешево, Прибој, Пријепоље, Ражањ, Рача, Рашка, Рековац, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин, Црна Трава и Чока.

Према степену развијености девастирана подручја чине 23 јединице локалне самоуправе из четврте групе чији је степен развијености испод 50% републичког просека, и то:

Бабушница, Бела Паланка, Бојник, Босилеград, Бујановац, Варварин, Владичин Хан, Голубац, Жагубица, Житорађа, Куршумлија, Кучево, Лебане, Мали Зворник, Медвеђа, Прешево, Пријепоље, Сврљиг, Сјеница, Сурдулица, Трговиште, Тутин и Црна Трава.

Свих пет група локалних самоуправа према степену развијености би требало да буде заступљено у узорку (четири групе према степену развијености, као и девастиране општине као пета група).

Још једном се напомиње да би број становника и статус (град/општина) требало да буду допунски критеријуми за избор пилот општина. Једна локална самоуправа из узорка би требало да има преко 100.000 становника према резултатима последњег пописа, најмање једна локална самоуправа би требало да има између 50.000 и 80.000 становника према резултатима последњег пописа и једна локална самоуправа би требало да има испод 20.000 становника. Најмање једна локална самоуправа из узорка би требало да има статус града.



# Упитник за истраживање у пилот општинама

Област контроле државне помоћи

мр Татијана Павловић-Крижанић

# Садржај структурираног упитника за потребе истраживања на терену

Структурирани упитник би требало да одговори на следећа питања:

- а) Да ли су постојеће надлежности локалних самоуправа (ЛС) довољне за примену правних тековина ЕУ које ће се усвајати, да ли се надлежности примењују, односно да ли је потребно уводити нове надлежности ЛС?
- б) Да ли постоји стратешки оквир за увођење нових стандарда предвиђених правним тековинама ЕУ у изабраним областима на централном, регионалном и локалном нивоу?
- в) Да ли постоје институционални, административни и финансијски капацитети за примену правних тековина које се усвајају у процесу приступања, укључујући и јавна комунална предузећа (ЈКП) и установе?

Упитник би требало да попуни начелник управе уз сарадњу са начелником одељења за буџет и финансије. Упитник није сложен, али захтева познавање неколико секторских области, односно надлежности локалне самоуправе.



## Општи подаци

1. Наведите број запослених у градској/општинској управи и приложите важећу Одлуку о организацији и систематизацији радних места.
2. Наведите однос броја систематизованих и попуњених радних места у управи.
3. Наведите број приправника (уколико их имате), као и број лица радно ангажованих на основу уговора о раду на одређено време, са непуним радним временом, уговора о делу или уговора о привременим и повременим пословима.
4. Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за буџет и финансије.
5. Наведите број и квалификације запослених у организационом делу општинске управе за праћење рада јавних комуналних предузећа (број запослених у чијем опису посла је анализа и праћење програма рада и финансијских извештаја јавних комуналних предузећа).
6. Наведите број и квалификације запослених у локалној пореској администрацији.
7. Наведите висину планираног и реализованог буџета општине за 2011. и 2012. годину и висину планираног буџета за 2013. годину.
8. Наведите висину свих субвенција и дотација за буџетску 2011, 2012. (реализованих) и 2013. годину (планираних) за непрофитне институције и привредна предузећа чији оснивач није локална самоуправа.
9. Наведите висину свих субвенција и дотација за буџетску 2011, 2012. (реализованих) и 2013. годину (планираних) за јавна комунална предузећа и наведите основ за давање субвенције.

### **Евиденцирање и контрола државне помоћи**

10. На ком буџетском конту водите бесповратну подршку различитим непрофитним удружењима (спортским, културним) чији нисте оснивач?
11. Уколико пружате бесповратну подршку правним субјектима којима нисте оснивачи (питања 9. и 10), да ли сте подносили пријаву државне помоћи Комисији за контролу државне помоћи у складу са Уредбом о начину и поступку пријављивања државне помоћи и са којим резултатом? (Молимо Вас да приложите копију решења Комисије.)
12. Да ли је Комисија за контролу државне помоћи у Вашој локалној самоуправи спроводила поступке накнадне контроле у складу са Законом о контроли државне помоћи?

### **Пореска ослобођења или олакшице**

13. Да ли град/општина има индустријску зону или парк и који порески режим важи за привредне субјекте у зони/парку – у погледу накнаде за уређивање грађевинског земљишта, накнаде за коришћење грађевинског земљишта, локалних комуналних такси, пореза на имовину, евентуално других јавних прихода?
14. Да ли град/општина има бизнис инкубатор и који су услови за коришћење тог инкубатора?
15. Да ли су и која правна лица ослобођена плаћања накнаде за уређење и коришћење грађевинског земљишта и по ком основу (нпр., цркве и верске заједнице, хумитарне организације, стратешки инвеститори и који)?
16. Да ли су и која правна лица ослобођена плаћања комуналних такса и по ком основу?

### **Располагање земљиштем (гујорочни закуй и ошухење)**

17. Да ли је до сада било случајева да је град/општина отуђивао/-ла грађевинско земљиште на основу Уредбе о условима и начину под којим локална самоуправа може да отуђи или да у закуп грађевинско земљиште по цени, мањој од тржишне цене, односно закупнине или без накнаде?
18. Уколико је било оваквих случајева, молимо Вас да нам доставите елаборат о оправданости из члана 6. Уредбе?
19. Да ли је до сада било случајева да је град/општина као суинвеститор са физичким или правним лицем улагао/-ла у изградњу објеката јавне намене или комерцијалних објеката (са грађевинским земљиштем као суинвеститорским улогом)?

### **Субвенције јавним комуналним предузећима**

20. Колико јавних комуналних предузећа постоји у локалној самоуправи?





21. Који је износ укупних средстава из буџета пренесен као субвенција ЈКП за 2011. и 2012. (реализован буџет) и 2013. годину (план) – укупно и по ЈКП?
22. Да ли су у периоду 2011–2013. године јавна комунална предузећа (првенствено топлане, али и остала) примала финансијску помоћ од локалне самоуправе, Робних резерви, министарстава или фондова (нпр., бескаматне кредите, субвенције) за плаћање енергената или испуњавање других доспелих обавеза према добављачима?
23. Да ли су у периоду 2011–2013. године јавна комунална предузећа (првенствено топлане, али и остала) примала финансијску помоћ од локалне самоуправе, Робних резерви, министарстава или фондова (нпр., бескаматне кредите, субвенције) за сервисирање доспелих кредита (краткорочних узетих за покривање текуће ликвидности или инвестиционих) према комерцијалним банкама или међународним финансијским институцијама (KfW, ЕБРД)?
24. Да ли град/општина има одлуку о критеријумима за субвенционисање ЈКП?

### ***Уговорни односи са јавним комуналним предузећима***

25. Како су уређени односи између општине и предузећа у погледу обављања комуналних делатности које немају крајњег корисника (одржавање локалних и некатегорисаних путева, јавно зеленило, зимско одржавање путева, зоохигијена)?
26. Да ли се обављање оваквих комуналних делатности увек поверава ЈКП или се у одређеним случајевима организује поступак јавних набавки?
27. У случају да ове послове обавља јавно предузеће, како се финансира обављање ових делатности и на основу којих критеријума (субвенције, уговор; ако постоји уговор, који су нормативи за фактурисање за извршене услуге)?

### ***Директна финансијска и индиректна нефинансијска подршка субјектима чији оснивач није општина***

28. Да ли град/општина већ има, имао/-ла је или планира у буџету средства за финансијску подршку привреди, пољопривреди или непрофитним организацијама?
29. Да ли град/општина већ има или планира различите видове нефинансијске подршке привреди, пољопривреди или непрофитним организацијама (набавка основних средстава, уступање бесплатног пословног простора, уступање простора у инкубатору који финансира општина)?
30. Како је организована финансијска подршка (субвенционисање каматне стопе, револвинг фонд, бесповратне субвенције итд.)?
31. Који су критеријуми за доделу средстава или давање друге врсте финансијске или нефинансијске подршке и ко одлучује о додели средстава?



### *Јавно-приватна партнерства*

32. Да ли је локална самоуправа до сада поверавала обављање било које јавне службе или комуналне делатности приватном партнеру – било на основу ранијег Закона о комуналним делатностима било на основу сада важећег Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама?
33. Уколико је одговор позитиван, молимо Вас да нам дате основне податке о сектору у ком се спроводи ЈПП, дужини трајања уговора, врсти уговора (инвестиција уз обављање делатности, само обављање делатности – нпр., управљање паркиралиштима), висини улагања партнера, правима и обавезама општине.
34. Уколико локална самоуправа има спроведен пројекат ЈПП, да ли сте приватном партнеру уступали без накнаде, а на основу уговора и Закона о планирању и изградњи, грађевинско земљиште на коме локална самоуправа има право јавне својине или право коришћења?
35. Да ли сте у пројектима ЈПП (нпр., поверавање комуналне делатности прикупљања комуналног отпада или одржавање депоније) уступали без накнаде основна средства јавних комуналних предузећа (возила – смећаре, табаче итд.)?
36. Да ли општина намерава/планира да неку од јавних служби или комуналних делатности повери приватном партнеру? Уколико је одговор позитиван, молимо Вас да нам наведете детаље.





Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина  
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: 011 3223 446  
Faks: 011 3221 215  
e-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[euintegracije.skgo.org](http://euintegracije.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)