

# **STUDIJA O OBLASTI POGREBNIH USLUGA**

**U REPUBLICI SRBIJI**



# **STUDIJA O OBLASTI POGREBNIH USLUGA U REPUBLICI SRBIJI**

Autori:

**Prof dr Slavenko Grgurević  
mr Aleksandar Stevanović**

Podrška u prikupljanju podataka:  
Tim Mreže za poslovnu podršku

Beograd,  
Januar 2021.

# Studija o oblasti pogrebnih usluga u Republici Srbiji

## Sadržaj

1. <u>Istorijat i zakonski okvir</u> .....	3
a. Period do kraja 2016. godine.....	3
b. Period 2017-2020 .....	5
2. <u>Osnovni podaci o obimu tržišta pogrebnih usluga</u> .....	9
a. Broj umrlih lica i sahrana .....	9
b. Troškovi sahrana na grobljima kojima upravljaju JKP .....	9
c. Troškovi sahrana na grobljima kojima ne upravljaju JKP .....	11
d. Prosečne cene pogrebne opreme i ostalih usluga kod JKP i privatnih pogrebnika .....	12
e. Spomenici i radovi na podizanju i održavanju spomenika .....	13
f. Procena godišnjeg obrta na tržištu pogrebnih usluga .....	14
3. <u>Uticaj javno-komunalnih preduzeća na tržište pogrebnih usluga</u> .....	17
a. JKP za pogrebne usluge .....	17
b. Mešovita JKP koja upravljaju grobljima i vrše pogrebne usluge .....	18
c. Udeo na tržištu i finansijski rezultati poslovanja JKP za pogrebne usluge .....	19
4. <u>Status privatnih pogrebnih preduzeća</u> .....	25
a. Licencirana privatna pogrebna preduzeća .....	25
b. Nelicencirana privatna pogrebna preduzeća .....	26
c. Udeo na tržištu i finansijski rezultati poslovanja privatnih pogrebnih preduzeća .....	27
5. <u>Trenutno stanje, problemi i izazovi</u> .....	30
a. Nejednaka primena zakona .....	30
b. Monopolsko ili dominantno ponašanje JKP za pogrebne usluge .....	31
c. Šteta koju trpi Fond PIO .....	32
d. Siva ekonomija u oblasti pogrebne delatnosti .....	33
e. Posledice koje trpe korisnici pogrebnih usluga .....	34
6. <u>Zaključci studije</u> .....	37
7. <u>Metodologija i prikupljanje podataka za ovu studiju</u> .....	40

# 1. Istorijat i zakonski okvir

---

## a. Period do kraja 2016. godine

Iako je Republika Srbija 29. aprila 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa Evropskom unijom, a u decembru 2009. godine podnela zahtev za prijem u EU. pristupni pregovori sa EU započeli su tek 21. januara 2014. godine. Ovo se direktno odrazilo i na uređenje oblasti pogrebnih delatnosti u Republici Srbiji, jer je usvajanje evropskih normi obuhvaćenih pregovaračkim poglavljima br. 3 (Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga), br. 8 (Politika konkurencije), i br. 28 (Zaštita potrošača i zaštita zdravlja) direktno uticalo na obim, uslove i tržišno okruženje za obavljanje pogrebnih usluga u Srbiji.

Ova oblast je 2011. godine bila pravi primer da deklarativno zalaganje Vlade Republike Srbije za pristupanje EU nema potporu u svakodnevnoj praksi, jer dok je Vlada na papiru usvajala evropske norme koje su imale za cilj jednaka prava na rad privrednih subjekata na slobodnom tržištu, demonopolizaciju usluga javno-komunalnih preduzeća i uvođenje instrumenata i procesa za sveobuhvatnu zaštitu prava potrošača, u Skupštini Srbije donesen je Zakon o komunalnim delatnostima („Službeni glasnik RS“, br. 88/2011) na koji je presudno uticala poslanička grupa jedne partije čiji je istaknuti član bio direktor JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu – najvećeg javno-komunalnog pogrebnog preduzeća u zemlji. Tada je usvojen „sporni“ amandman kojim je privatnim pogrebnim preduzećima u Članu 5. Zakona bilo zabranjeno da budu osnovana i registrovana za obavljanje pogrebne delatnosti ukoliko se 51 odsto njihovog osnivačkog kapitala ne nalazi u državnom vlasništvu.

Na ovaj način razvoj privatnog sektora u pogrebnim uslugama i uvođenje tržišne konkurencije javno-komunalnim preduzećima za pogrebne usluge potpuno je onemogućen, nasuprot svim normama EU iz pregovaračkih poglavlja br. 3, 8. i 28. Posledično, najveće žrtve ovako izglasanog Zakona o komunalnim delatnostima bili su građani Srbije koji su na taj način bili sasvim prepušteni monopolskom ponašanju javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge.

Od 2011. do današnjih dana kreće rapidno i ekonomski neopravdano podizanje cena javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge i korišćenje dominantnog položaja na tržištu da bi se građanima za organizovanje sahrana i kupovinu pogrebne opreme uzelo daleko više novca nego što je zaista potrebno. Na ovaj način, javno-komunalna preduzeća za obavljanje pogrebnih usluga postepeno su gubila svoju ulogu javnog servisa za staranje o grobljima koji su osnovani od strane gradova i opština da bi se dugoročno zaštitili socijalni i ekonomski interesi građana i ova preduzeća (koja koriste javnu svojinu) postala su mašine za prekomereno uzimanje novca građanima, ali i za razne druge manipulacije u procesima javnih nabavki i na tenderima sprovedenim van zakonom propisanih procedura (o čemu je više puta u svojim izveštajima posle 2011. godine ukazivala i Državna revizorska institucija).

Osokoljeni ovakvim Zakonom o komunalnim delatnostima, a u nameri da sačuvaju monopolistički položaj svojih javno-komunalnih preduzeća u oblasti pogrebnih usluga, mnogi gradovi na teritoriji Republike Srbije, preko gradskih veća, donose odluke kojim se dublje monopolizuje tržište pogrebnih usluga i ograničava pravo na rad i pristup lokalnim grobljima privatnim pogrebnicima. U ovome posebno prednjače Beograd, Novi Sad, Subotica, Pančevo, Niš i Kragujevac.

Istovremeno, sa monopolskim odlukama lokalnih samouprava, javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge i sama uvode niz zabrana i restrikcija privatnim pogrebnicima koji su pre 2011. bili prisutni na tržištu i predstavljali konkurenciju, a mnogi od njih su slobodno privređivali čak i u doba socijalističke Jugoslavije, sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka. Tako JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu 19. decembra 2014. godine donosi akt kojim se privatnim pogrebnicima ne dozvoljava

zakazivanje termina sahrane preminulih lica, ukoliko oni prethodno njihove posmrtno ostatke ne dovezu u rashladne uređaje javno-komunalnog preduzeća. Slični akti donose se i u drugim većim gradovima Srbije i na ovaj način JKP zapravo primoravaju porodice pokojnika da pogrebnu opremu kupuju isključivo kod JKP, a ne kod privatne konkurencije, jer u suprotnom ne mogu da dobiju termin da na javnim gradskim grobljima sahrane svoje najbliže.

Zbog stalnog nastojanja lokalnih samouprava i njihovih preduzeća za pogrebne usluge da monopolizuju tržište pogrebnih usluga u velikim gradovima, u periodu od 2011. do 2016. godine više puta je delovala i Komisija za zaštitu konkurencije Republike Srbije.

Rešenjem od 27.01.2011. protiv JKP „Gradska groblja“ Kragujevac.

Rešenjem od 19.12.2014. protiv JKP „Pogrebne usluge“, Beograd

Reakcijom Komisije za zaštitu konkurencije od 02.12.2015. na nacrt izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima. Ovim predlogom je učinjen pokušaj da se ograniče mogućnosti za stvaranje slobodne konkurencije na tržištu pogrebnih i drugih komunalnih usluga u Srbiji.

Komisija za zaštitu konkurencije je 23.05.2016. godine još jednom reagovala na izmenjeni nacrt izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima i upozorila na njegove negativne efekte po razvoj konkurencije u oblasti pogrebnih usluga, da bi najzad 24.07.2016. godine Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kao predlagač Zakona o komunalnim delatnostima usvojilo sve primedbe Komisije.

Takođe, tokom 2016. godine Komisija za zaštitu konkurencije je uputila i više posebnih mišljenja skupštinama gradova Novog Sada, Pančeva i Subotice na njihove gradske odluke o sahranjivanju i upravljanju grobljima koje su ograničile konkurenciju, na šta su skupštine Novog Sada i Pančeva reagovala pozitivno i kasnije izmenile svoje gradske odluke, dok skupština grada Subotice do današnjeg dana nije usvojila mišljenje Komisije.

Sve navedeno pokazuje da su uticaji faktora koji smatraju da u oblasti pogrebnih usluga ne treba da postoji tržišna konkurencija bili veoma snažni u periodu 2011-2016. godina i da su različitim kanalima vršili znatan uticaj na skupštine mnogih gradova Srbije i nadležno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, kako bi lokalna JKP zadržala dominantan položaj na tržištu pogrebnih usluga.

S druge strane, privatni pogrebnici, koji već decenijama rade i deluju širom Srbije, 2016. godine donose odluku da se udruže i formiraju Udruženje privatnih pogrebnika Srbije, kako bi svojim javnim delovanjem ukazali na težak položaj privatnog sektora u oblasti pogrebnih usluga i sve regulatorne nedostatke koji za posledicu imaju loš kvalitet i previsoke cene pogrebnih usluga, proizašle iz monopolskog položaja javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge.

Privatni pogrebnici u konsultaciji sa udruženjima za zaštitu potrošača i nezavisnim ekonomskim ekspertima izrađuju svoj predlog promena u Zakonu o komunalnim delatnostima na principima tržišne konkurencije i zaštite potrošača, a u skladu sa modelom preuzetim iz zemalja Evropske unije. Zatim, ostvaruju kontakt sa kancelarijom Delegacije Evropske unije u Srbiji koja je nakon uvida u problematiku u oblasti pogrebnih usluga čvrsto stala na stanovište da se Zakon o komunalnim uslugama u Srbiji mora promeniti, uz puno poštovanje načela iz Pregovaračkih poglavlja br. 3, 8. i 28. Delegacija EU je zatim ostvarila kontakt sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i zatražila da Srbija ispoštuje sadržinu i duh evropskih normi i dozvoli tržišnu konkurenciju u oblasti pogrebnih usluga, što je u krajnjem interesu građana Srbije kao potrošača i korisnika pogrebnih usluga.

22. decembra 2016. godine Narodna skupština Republike Srbije usvaja izmene i dopune Zakona o komunalnim delatnostima kojima se najzad, posle pet godina, ponovo omogućava legalan rad privatnim pogrebnim preduzećima i stvaraju preduslovi za postojanje tržišne konkurencije u oblasti pogrebnih usluga.

Glavna novina u Zakonu bila je podela tačke 6. u Članu 2. Zakona na tačku 6. (upravljanje grobljima i sahranjivanje) i tačku 6a. (pogrebna delatnost). Na ovaj način je po prvi put izvršeno jasno

razdvajanje šta predstavlja upravljanje grobljima i sahranjivanje, a šta pogrebna delatnost. Dodatno, dalje u Zakonu je obavljanje pogrebne delatnosti izuzeto od „poveravanja“, tj. lokalne samouprave više nisu imale pravo da suzbijaju tržišnu konkurenciju u oblasti pogrebnih usluga time što nekom privatnom pogrebniku ne bi dozvolile da radi na njihovoj teritoriji. Novina je bila i mogućnost da crkva, u čijem su vlasništvu crkvena groblja, samostalno odlučuje o tome kome će poveriti svoja groblja na upravljanje i obavljanje sahrana.

Međutim, kao i kod donošenja drugih normi iz „evropske agende“ primena Zakona u mnogome je zavisila od efikasnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u izradi podzakonskih akata, doslednoj primeni Zakona kroz odluke lokalnih samouprava i kasnijem delovanju inspeksijskih i drugih organa koji trebaju da obezbede poštovanje zakona u praksi.

## **b. Period 2017-2020 godina.**

Nakon donošenja izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima u decembru 2016. godine cela 2017. godina prošla je u iščekivanju donošenja podzakonskog akta koji će regulisati kriterijume i uslove za obavljanje pogrebne delatnosti i bliže definisati odredbe navedene u Članu 2, tačka 6. i 6a. Zakona.

Ovakva situacija dovela je samo do delimične primene Zakona, što je omogućilo lokalnim samoupravama na celoj teritoriji Republike Srbije da još punih 14 meseci nemaju obavezu da izmene svoje lokalne odluke o upravljanju grobljima i obavljanju pogrebne delatnosti, a javno-komunalna preduzeća i dalje su nastavila sa zloupotrebama svog dominantnog položaja i na različite moguće načine u svakodnevnoj praksi ucenjivale privatne pogrebne. To je bilo najočiglednije u Beogradu, gde je JKP „Pogrebne usluge“ Beograd i dalje insistiralo da se termin za sahranu pokojnika može dobiti samo ako privatno pogrebno preduzeće njegove posmrtno ostatke donese u rashladne uređaje JKP. Lokalne samouprave, lokalna inspekcija i JKP koristile su zakonsku prazninu, tj. nepostojanje podzakonskog akta koji bi ih obavezao da dozvole tržišnu konkurenciju, pa se čak išlo toliko daleko da je komunalna inspekcija Grada Beograda zabranila rad preduzeću Dianthus d.o.o, iz Zemuna (koje obavlja ovu delatnost više od 20 godina), čiji je vlasnik predsednik Udruženja privatnih pogrebnika Srbije, što je bio otvoreni signal da privatnim pogrebnicima neće biti dozvoljen rad, sem pod uslovima koje diktiraju lokalne samouprave i javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge.

Zbog velikih pritisaka koji su vršeni na njih i pokušaja da ih potpuno uguše, privatne pogrebne firme su bile prinuđene da 17. januara 2017. godine održe protest ispred Gradske kapele Kliničkog centra Srbije u Beogradu i da time na ulicama glavnog grada izraze svoje nezadovoljstvo. Tek nakon organizovanog protesta predstavnici lokalne vlasti u Gradu Beogradu su ih primili i saslušali njihove zahteve, a zatim je i na predlog resornog Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Vlada Republike Srbije dana 14.02.2018. godine („Službeni glasnik RS“ br. 13/2018.) donela dugo očekivani podzakonski akt – **Uredbu o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti.**

Donesenom Uredbom po prvi put su ustanovljeni jasni kriterijumi za obavljanje pogrebnih usluga i propisano da svako privatno pogrebno preduzeće mora imati minimum 5 zaposlenih lica, 2 adekvatna pogrebna vozila, odgovarajući parking i poslovni prostor i rashladni uređaj u svom vlasništvu ili u zakupu. Ovim su u najvećoj meri prihvaćeni zahtevi privatnih pogrebnika okupljenih u Udruženju privatnih pogrebnika Srbije koji su od početka insistirali da je donošenje ovakve uredbe u interesu i građana i države, jer se njome određuju jasni kriterijumi za obavljanje pogrebne delatnosti, sprečavaju manipulacije i smanjuje obim sive ekonomije koja je veoma prisutna u pogrebnoj delatnosti. Uredba je, ipak, za samo 17 meseci, u periodu do 19. jula 2019. godine još dva

puta menjana i dopunjavana, pa je kasnije država preinačila minimum zaposlenih za obavljanje pogrebne delatnost sa 5 na 3 lica i olakšala određene kriterijume oko upravljanja crkvenim grobljima.

U istom periodu, tokom 2018. i 2019. godine grupa javno-komunalnih preduzeća u velikim gradovima Srbije (u kojoj prednjače JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu i pogrebna preduzeća iz Novog Sada, Subotice, itd.) nije mirovala, pa su uz odbijanje lokalnih samouprava da donesu nove odluke o upravljanju grobljima i sahranjivanju, na osnovu Uredbe Vlade donete 14.02.2018. godine, ova preduzeća na terenu nastavila da ucenjuju privatne pogrebne sa zakazivanjem termina sahrana, zbog čega su članovi Udruženja privatnih pogrebnika podneli više krivičnih prijavi na koje Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije do dana današnjeg nije reagovalo.

Na osnovu podataka kojima Udruženje privatnih pogrebnika Srbije raspolaže jedino je opština Inđija od svih gradova i opština u Srbiji donela novu odluku o grobljima i sahranjivanju 2019. godine i time faktički sprovela Uredbu o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, čime je i privatnicima i javno-komunalnom preduzeću dozvoljeno da obavlja pogrebnu delatnost ako za to ispuni Zakonom i Uredbom propisane kriterijume. Ovo jasno pokazuje da je i nakon donošenja Uredbe, 14.02.2018. godine većina lokalnih samouprava u Srbiji tiho odbila da dozvoli tržišnu konkurenciju u oblasti pogrebne delatnosti. Kada su se mnoge privatne pogrebne firme obraćale lokalnim samoupravama pri kojima su registrovane za rad nailazile su ili na zid ćutanja ili su dobijale odgovor „da moraju da ispune uslove iz Uredbe“ da bi im rad bio dozvoljen. Zapravo, korišćen je pravni vakuum da se dobije na vremenu i što duže održi monopol javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge. Privatnim pogrebnim firmama prilikom zakazivanja sahrana javno-komunalna preduzeća tražila su da prilože dokumente koji svedoče da su privatnici ispunili uslove iz Uredbe, iako te iste dokumente nisu imala ni sama javno-komunalna preduzeća. Uredba je bila jasna da i javno-komunalna preduzeća koja upravljaju grobljima i privatnici koji vrše pogrebnu delatnost **moraju podjednako da ispune uslove** da bi im rad bio omogućen. Međutim, Republička komunalna inspekcija koja je po Zakonu o komunalnim delatnostima bila nadležna da uvidom na terenu utvrdi ko ispunjava uslove, nije izlazila na teren, niti reagovala.

Tek nakon stalnih aktivnosti i upornog insistiranja Udruženja privatnih pogrebnika Srbije da Republička komunalna inspekcija počne da obilazi privatne pogrebne firme i da utvrđuje da li one ispunjavaju uslove ili ne, inspekcija je postepeno počela da se odaziva i tokom 2019. i u prvoj polovini 2020. godine započela sa terenskim kontrolama privatnih pogrebnika, ali samo onih koji su to izričito zahtevali. Do dana današnjeg, dve i po godine od donošenja Uredbe, nije sprovedena nijedna opsežna akcija sveobuhvatne kontrole u gradovima i opštinama da bi se utvrdilo ko od privatnih pogrebnih firmi i javno-komunalnih preduzeća ispunjava uslove iz Zakona i Uredbe, a ko radi u sivoj ekonomiji, sa izuzetkom opština Inđija i Sokobanja, gde je Republički komunalni inspektor prebacio svoja ovlašćenja na lokalne inspeksijske organe, pa je ispunjenost uslova proveravana na terenu, ali je čitav proces imao značajne nedostatke, jer su odredbe Uredbe i Zakona proizvoljno tumačene od strane lokalnih inspektora.

Srbija je verovatno redak primer među evropskim zemljama da privatne pogrebne firme koje trebaju da budu kontrolisane insistiraju kod državnog komunalnog inspektora da se kontrola izvrši i suzbije siva ekonomija zbog koje građani imaju lošu uslugu i suočavaju se sa nizom zloupotreba u praksi, a država gubi značajan novac zbog izostanka prihoda od poreza i drugih naknada. Republička komunalna inspekcija ističe da nema dovoljno kadrova ni tehničke kapacitete da iz svoje centrale u Beogradu sprovede ove kontrole na celoj teritoriji Republike, a prenošenje nadležnosti na lokalni nivo nije se pokazalo kao dobra praksa, jer se time povećava mogućnost korupcije i izbegavanja primene propisa. Da bi kontrola ispunjenosti uslova iz Zakona i Uredbe bila valjana neophodno je da kontrolisani subjekti ne budu u nikakvoj ličnoj vezi ili kontaktu sa inspektorima koji vrše kontrolu, što nije slučaj kada Republička komunalna inspekcija ovlasti inspeksijske organe pri lokalnim samoupravama da vrše kontrolu. Inspektori na lokalnu uglavnom dobro poznaju direktore lokalnih

javno-komunalnih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava, kao i pojedine privatnike koji ne žele da primene sve odredbe iz Uredbe i Zakona i mogućnost korupcije i sprege značajno raste sa ovakvim načinom inspekcijske kontrole.

Paralelno sa donošenjem Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je tokom 2018. godine oformilo i radnu grupu za pripremu nacrtu Zakona o grobljima i sahranjivanju koji je trebao da bliže uredi delatnosti upravljanja grobljima i obavljanja pogrebnih usluga. Udruženje privatnih pogrebnika Srbije pozvano je kao predstavnik privatnih pogrebnika da učestvuje u radu ove radne grupe, ali se tamo našlo u velikoj manjini, s obzirom da su javno-komunalna preduzeća imala veći broj predstavnika i da je radna grupa bila neravnomerno sastavljena.

Udruženje privatnih pogrebnika je podnelo značajan broj predloga da se oblast upravljanja grobljima i sahranjivanja unapredi, modernizuje i reformiše po ugledi na zemlje EU i u skladu sa evropskom regulativom, ali su predstavnici javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge i činovnici u Ministarstvu uglavnom odbili većinu upućenih i argumentovanih predloga, a o nekima nisu čak želeli ni da otvore raspravu.

Udruženje privatnih pogrebnika Srbije (UPPS) je predložilo da se po uzoru na zemlje EU delatnost upravljanja grobljima razdvoji od pogrebne delatnosti i posebno prodaje pogrebne opreme, jer bi se time razbio i monopol koji imaju ona preduzeća koja upravljaju grobljima, a građani dobili efikasniju, kvalitetniju i jeftiniju uslugu. UPPS je, takođe, predložio da grobno mesto (i grobnica) ubuduće bude privatna svojina, a ne kao do sada svojina preduzeća koje upravlja grobljem, zbog čega se vrše mnoge zloupotrebe i građanima administrativno otežava proces sahranjivanja. UPPS je dalje predložio i mnoga skraćivanja dugačkih i suvišnih procedura, ubrzavanje procesa preuzimanja i prenosa pokojnika, ekshumacije, kremiranja, izrade nadgrobnih spomenika, debirokratizaciju rada javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge i izdavanje dokumenata u elektronskoj formi u kraćim rokovima, itd. Većina ovih predloga koji su u najboljem interesu građana kao korisnika pogrebnih usluga nije prihvaćena, sem nekolicine simboličnih novina koje suštinski ne menjaju mnogo u odnosu javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge prema građanima.

Otpori prema konstruktivnim i modernim predlozima UPPS koji su potpuno u skladu sa evropskim normama i načelima efikasnosti u upravljanju javnim dobrima, išli su toliko daleko da su činovnici Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u Radnu grupu za izradu nacrtu Zakona o sahranjivanju i grobljima na kraju primili i drugo, fiktivno udruženje privatnih pogrebnika, bez ijednog svog člana koji je ispunio zakonom propisane uslove iz Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, a firma predsednika tog udruženja bankrotirala je i ostavila značajne dugove. Ovo kvaziudruženje prihvatilo je sve predloge Ministarstva i predstavnika javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge u Radnoj grupi i poslužilo kao paravan da se kaže da zakon podržavaju i privatna pogrebna preduzeća, nakon čega je donesena odluka da je rad Radne grupe okončan. Na ovaj način samo je fingiran dijalog o važnim reformama u oblasti upravljanja grobljima i sahranjivanju, a gotovo sva predložena rešenja isključivo služe održanju lobija javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge i nastavku njihovog dominantnog ponašanja.

Od sredine 2019. godine do danas nije javno objavljen finalni nacrt Zakona o sahranjivanju i grobljima, niti je on poslat Vladi Republike Srbije i Narodnoj Skupštini na usvajanje, ali ako bude usvojen u obliku kakav je ostao posle završetka rada Radne grupe on će biti veliki korak unazad u modernizaciji i demonopolizaciji oblasti pogrebnih usluga i omogućiće dalje održanje prevaziđenog sistema u kome javno-komunalna preduzeća posluju neorganizovano i neefikasno, uz istovremeno loš kvalitet usluge i brojna administrativna ograničenja za građane kao korisnike pogrebnih usluga. I u trenutku pisanja ove studije, u decembru 2020, četiri pune godine nakon usvajanja izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima, zvanično ne postoji jedinstven javni **Registar vršilaca delatnosti upravljanja grobljima i pogrebne delatnosti** za teritoriju Republike Srbije u kome bi bila navedena sva privredna društva koja su ispunila kriterijume iz Zakona i Uredbe. Građani Srbije su



time lišeni da dođu do podataka koje su firme prošle kroz proces inspekcijske kontrole i dobile licencu za obavljanje ove osetljive društvene delatnosti, što ostavlja prostor za brojne manipulacije i zloupotrebe u praksi.

## 2. Osnovni podaci o obimu tržišta pogrebnih usluga

---

### a. Broj umrlih lica i sahrana

Prema zvaničnim podacima Republičkog zavoda za statistiku broj umrlih lica u Republici Srbiji u 2019. godini iznosio je 101458, od čega 51309 muškarca i 50149 žena.

Prema proceni iz različitih izvora (zato što tačan javno dostupan podatak ne postoji) kao što su Udruženje privatnih pogrebnika Srbije, Republički sanitarni inspektor (podatak iz 2012. godine) od ukupnog broja umrlih državljana Republike Srbije godišnje se između 4-6 odsto od ukupnog broja pokojnika preveze i sahrani van teritorije naše zemlje.

Pretežna odredišta za prevoz/prenos posmrtnih ostataka su zemlje u okruženju, tj. bivše jugoslovenske Republike – Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija.

Navedeni podatak pokazuje da je u 2019. godini približno 96384 umrla lica sahranjeno na grobljima u Srbiji.

### b. Troškovi sahrana na grobljima kojima upravljaju JKP

Groblja u Republici Srbiji nalaze se u javnoj svojini i data su na upravu i nadzor lokalnim samouprava, tj. gradovima i opštinama.

U velikim gradovima (Novi Sad, Subotica, Niš, Beograd) lokalne samoupravu osnovala su posebna javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge i dale im na upravu gradska groblja.

Za razliku od navedenih gradova u drugim manjim gradovima i opštinama upravljanje grobljima je dodeljeno tzv. mešovitim javno-komunalnim preduzećima koja obavljaju više komunalnih delatnosti važnih za funkcionisanje lokalne zajednice istovremeno. Ovim preduzećima pogrebna delatnost nije primarna, tako da ona pretežno naplaćuju zakup grobnih mesta i održavanje lokalnih groblja. Neka od njih nude i pogrebnu opremu, ali najčešće ne uslovljavaju stranke da dozvola/termin za sahranu na lokalnom groblju može da se dobije lakše ili ranije ako se pogrebna oprema nabavi kod njih.

Navedena podela u upravljanju grobljima nastala je u bivšoj SFRJ da bi se regulisalo upravljanje grobljima i jedinice lokalne samouprave stekle kontrolu nad grobljima. Međutim, i pored toga na periferiji određenih gradova i opština, a posebno u seoskim atarima, ostalo je mnogo divljih ili neodržavanih groblja koja nisu uzeta pod upravu javno-komunalnih preduzeća ili su decenijama zanemarena i zapuštena, što predstavlja ozbiljan problem.

U donjoj tabeli su kao primer prikazani osnovni troškovi organizovanja sahrane (bez pogrebne opreme) na grobljima u nekoliko gradova kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća.

Da bi uzorak odabranih gradova i opština bio reprezentativan za celu teritoriju Republike Srbije u njemu su prikazani gradovi i opštine različitih veličina, prema statističkim uzorcima za podelu gradova i opština u Srbiji po veličini. Tako je uzet Beograd kao glavni i najveći grad u Srbiji (cene za 9 beogradskih groblja kojima upravlja JKP „Pogrebne usluge“), zatim Kragujevac (primer grada koji ima između 100.000 i 200.000 stanovnika), Sremska Mitrovica (primer grada između 50.000 i 100.000 stanovnika) i Indija (primer opštine između 20.000 i 50.000 stanovnika).

Sve navedene cene u tabeli prikupljene su iz važećih cenovnika datih JKP.

**Tabela 1. Osnovni troškovi sahrane na grobljima kojima upravljaju JKP (u RSD)**

%	JKP Pogrebne usluge, Beograd	JKP Šumadija, Kragujevac	JKP Komunalije, Sr. Mitrovica	JKP Komunalac, Inđija
Sahranjivanje u grob	19290,00	7862,00-13368,00	4535,40	10390,00-14360,00
Kremiranje posmrtnih ostataka	18678,00	18678,00	18678,00	18678,00
Organizacija sahrane			2125,97	
Priprema grobnice za sahranu				9500,00
Prenos umrlog u okviru groblja	1454,00			
Preuzimanje/prevoz umrlog od bolnice do mrtvačnice	917,00	2500,00	98,21 po 1km Prosečno 3928,40	2000,00
Prevoz umrlog/urne od stana/mrtvačnice do groblja	1833,00	2500,00	98,21 po 1km Prosečno 2946,30	1660,00
Start pogrebnog vozila			704,67	
Dezinfekcija pogrebnog vozila			704,67	
Prenošenje preminulog u pogrebno vozilo i iznošenje iz vozila	1979,00	1450,00-2100,00		
Upotreba PVC vreće		1350,00		
Spremanje umrlog u stanu ili kapeli	3821,00	2500,00	6259,59-9497,35	1251,00
Dodatni prevoz zbog verskih običaja	4464,00			
Upotreba kapele za započeti dan			708,66	1000,00
Korišćenje službenog ulaza za prihvatanje pokojnika u kapelu			1275,58	
Upotreba rashladne komore za 24h	1565,00	1600,00	921,25	1885,00
Usluge protokola		608,00		
Troškovi izgradnje grobnog mesta	19500,00			
Smeštaj urne u kasetu	3147,00			
Smeštaj urne u grob ili grobnicu V reda	5999,00	3900,00	3330,69	5714,50
Naknada/zakup za grob na godišnjem nivou	1034,00	582,00	961,57	1283,90
Naknada/zakup za grobnicu V reda	1557,00		1316,82	
Aktiviranje grobnog mesta				5000,00
Godišnja naknada za održ. higijene grobnog mesta...			1130,07	1140,74
Naknada za kasetu u kolumbarijumu (1 urna)	347,00			
Naknada za kasetu u rozarijumu (2 urne)	697,00			
<b>Osnovni troškovi sahrane (ukop)</b>	<b>49828,00</b>	<b>27108,00</b>	<b>29439,89</b>	<b>29580,64</b>
<b>Osnovni troškovi sahrane (kremacija)</b>	<b>38862,00</b>	<b>35736,00</b>	<b>41583,78</b>	<b>32188,50</b>

Kod poređenja osnovnih troškova sahrane ovde treba imati u vidu da su navedeni troškovi ponekad i veći od naznačenih u tabeli. Na primer, kada korisnik pogrebnih usluga odabere privatnu pogrebnu firmu da organizuje sahranu, jer postoje posebne naknade koje privatnici moraju da plate javno-komunalnim preduzećima koja upravljaju grobljima kao što je tzv. naknada za preuzimanje pokojnika iz mrtvačnice u Kragujevcu, ukoliko to preuzimanje vrši drugi prevoznik. **Iznos ove naknade je 1450.00 dinara.** Ovakvi nameti smanjuju mogućnosti privatnika da budu konkurentni u odnosu na JKP i njihovom naplatom JKP stvara tzv. tržišnu prednost u odnosu na konkurenciju iz privatnog sektora.

U Tabeli 1, takođe se može uočiti da čitav niz usluga iz cenovnika JKP u različitim gradovima ima drugačije nazive, a radi se o istoj ili sličnoj usluzi. Usluge javno-komunalnih preduzeća koja upravljaju grobljima u suštini se svode na potpuno isti fizički rad, korišćenje vozila ili pređene kilometraže, ali JKP stalno pokušavaju da stvaranjem produženih lista usluga i povećavanjem broja stavki na računima koje izdaju građanima prikažu da je posredi obavljanje „dodatnog posla“ koji je morao dodatno i da se naplati i tako se cene osnovnih troškova na grobljima podižu kako bi se obezbedili dodatni prihodi za značajno veći broj zaposlenih od potrebnog koji ta preduzeća zapošljavaju i pokrivanje njihove smanjene efikasnosti u radu.

### c. Troškovi sahrana na grobljima kojima ne upravljaju JKP

U narednoj tabeli prikazani su troškovi sahrana na grobljima kod kojih mešovita opštinska JKP samo obavljaju bazično održavanje. U ovim slučajevima JKP pri gradovima i opštinama ne nude čitav niz pogrebnih usluga (sa izuzetkom lokalnog prevoza pokojnika do groblja u nekim opštinama), već pretežno naplaćuju korišćenje groblja na kome se vrši sahrana.

Ovde su uzeta JKP u dve beogradske opštine (Zemun i Čukarica) kao primer za takva groblja u najmnogoljudnijem glavnom gradu i u još jednoj opštini u unutrašnjosti Srbije koja ima manje od 20.000 stanovnika (Sokobanja).

**Tabela 2. Osnovni troškovi sahrane na grobljima kojima ne upravljaju JKP (u RSD)**

%	JPPC Čukarica, Beograd Groblja u Žarkovu, Železniku, Sremčici, Ostružnici, Velikoj Moštanici, Rušnju i Umci	JPPC Zemun, Beograd Groblja u Batajnici i Ugrinovcima	JKP Napredak, Sokobanja
Sahranjivanje u grob	6900,00	10800,00	6558,72
Kremiranje posmrtnih ostataka	18678,00*	18678,00*	18678,00*
Upotreba kapele	1500,00		102,10/1h
Smeštaj urne u grob ili grobnicu	2050,00	7400,00	
Godišnja naknada za grobno mesto	200,00	1210,00	613,21
Godišnja nadoknada za održavanje infrastrukture groblja	300,00		511,05
Naknada za godišnji zakup rozarijuma/kolumbarijuma	50,00		
Ostale naknade i takse	200,00-500,00	300,00	
<b>Osnovni troškovi sahrane (ukop)</b>	<b>9450,00</b>	<b>12310,00</b>	<b>10133,38*</b>
<b>Osnovni troškovi sahrane (kremacija)</b>	<b>20778,00</b>	<b>26378,00</b>	<b>19802,26</b>

Napomena: uslugu kremacije obavlja JKP „Pogrebne usluge“, Beograd, pošto ostala gradska groblja u Beogradu nemaju svoje krematorijume.

\*Pri obračunu usluga JKP Napredak iz Sokobanje dat je obračun za korišćenje kapele u trajanju od 24h.

U slučajevima kada grobljem na kome se vrši sahrana ne upravljaju javno-komunalna preduzeća ukupni troškovi su gotovo **trostruko niži**. Razlog za ovoliku razliku nalazi se u činjenici da javna preduzeća za upravljanje poslovnim prostorom pri opštinama nemaju značajan broj zaposlenih, svoje zgrade, automobile, ostala vozila i drugu infrastrukturu za čije zarade i održavanje je potrebno prikupiti novac kroz visoku cenu usluge.

Ovde posebno treba imati u vidu da je manuelni (fizički) rad u okviru groblja u navednim opštinama jednak izvršenom radu u okviru beogradskih i drugih groblja kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge, pa nema realnog ekonomskog opravdanja za 300% višu cenu usluga (U Beogradu čak 400-500% višu cenu usluga). Kvalitet usluge je, takođe, isti, s tim što je usluga brža na manjim grobljima, u manjim gradovima i opštinama, gde se sahrana i sve pripremne i propratne aktivnosti po pravilu organizuju u kraćem intervalu vremena (najčešće u roku od jednog dana).

Ako se ima u vidu da je fizički rad na groblju isti, a usluga na manjim grobljima efikasnija, dolazi se do zaključka da javno-komunalna preduzeća koja su dobila groblja na upravljanje koriste svoj dominantan položaj da građane opterete sa višestruko višim cenama usluga. Razlika u ceni sahrane na grobljima gradske opštine Čukarica (9.450,00 RSD) i na devet gradskih groblja Grada Beograda kojima upravljaju JKP „Pogrebne usluge“, Beograd (49.828,00 RSD) pokazuje da su osnovni troškovi sahrane nerealno visoki i naduvani, jer građani dobijaju jednu istu uslugu za preko 500% uvećanu cenu.

Gore opisane razlike u cenama su moguće zato što je država Srbija dozvolila preduzećima koja upravljaju grobljima da istovremeno organizuju sahrane na njima i prodaju pogrebnu opremu i tako manipulišu terminima za zakazivanje sahrana i uslovima pod kojima sahrana može da se obavi na groblju.

#### **d. Prosečne cene pogrebne opreme i ostalih usluga kod JKP i privatnih pogrebnika**

Kod upoređivanja cena pogrebne opreme i ostalih usluga dat je pregled cena osnovne pogrebne opreme/ostalih usluga u Beogradu i Subotici kao dva grada u kojima postoje javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge čija je uloga da istovremeno upravljaju i gradskim grobljima. U ovim gradovima postoji i privatna konkurencija u vidu legalno registrovanih (licenciranih) pogrebnih firmi koje obavljaju pogrebnu delatnosti, pa je moguće izvršiti direktno poređenje.

U manjim gradovima i opštinama u kojima ne postoje javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge koja istovremenom upravljaju i gradskim grobljima pogrebna oprema se kupuje slobodno na tržištu i građani se ne uslovljavaju da dobiju termin sahrane kupovinom pogrebne opreme/naručivanjem ostalih usluga kod javno-komunalnog preduzeća, već samostalno biraju da li će pogrebnu opremu/ostale usluge naručiti kod privatnika ili u JKP.

Prilikom sakupljanja podataka za narednu tabelu bilo je važno izvršiti poređenje istorodnih (istih ili sličnih proizvoda/usluga), kako bi se izbegla mogućnost da se skuplji proizvodi upoređuju sa jeftinijima (što je slučaj kod urni i sanduka, na primer).

Tabela 3. Prosečne cene pogrebne opreme/ostalih usluga kod JKP i privatnih pogrebnika

%	JKP „Pogrebne usluge“, Beograd	JKP „Pogrebno“ Subotica	Privatne pogrebne firme, Beograd	Privatne pogrebne firme, Subotica
Sanduk Hrast	63.140,00	74.000,00	45.766,00	53.500,00
Sanduk Hrast Lux	133.750,00	148.500,00	59.600,00	
Sanduk 52-S	39.760,00	43.950,00	27.866,00	40.500,00
Urna	7.220-40.620,00	8.000-10.200,00		9.300,00
Upotreba rashladne komore za 24h	1.565,00	1.780,00	500-1.400,00	1.000,00
Oblačenje (spremanje) pokojnika	3.821,00	1.528,00	3.000-6.600,00	4.050,00
Krstevi	2.400-7.180	2.000-7.500	3.850-5.450,00	2.250-4.950
Prevoz posmrtnih ostataka	6.183,00	6.005,00	1.500-7.500,00	6.000,00
PVC vreća za pokojnika		4.900,00	1.500-4000,00	2.540,00
Interna ekshumacija posle 7 god poćivanja	21.296,00	21.002,00		13.630,00
Priprema groba ili grobnica za ekshumaciju	19.961,00			
Dezinfekcija groba/grobnice pri internoj ekshumaciji	11.382,00			

Za razliku od osnovnih troškova sahrane na grobljima kojima upravljaju JKP koji su višestruko viši u odnosu na groblja kojima ne upravljaju JKP, kod pogrebne opreme/ostalih usluga se vide sve prednosti zdrave tržišne konkurencije, jer se i privatnici i JKP bore da cenama određenih proizvoda/usluga privuku klijente.

Od ovoga, međutim, značajno opet odudaraju cene za uslugu ekshumacije, gde javno-komunalna preduzeća koja upravljaju grobljima imaju visoke cene za ovu uslugu. Na primeru razlike u ceni ekshumacije na gradskom groblju u Subotici (kojim upravlja JKP „Pogrebno“ Subotica) i drugim grobljima na području Grada Subotice i u njenoj okolini, na kojima ekshumaciju mogu da vrše i privatni pogrebnici, da se uočiti razlika u ceni, između 13.630 i 21.020 RSD.

Razlika u ceni ekshumacije drastično je izražena na beogradskim grobljima, gde se pored osnovne usluge iskopa kostiju moraju platiti i dodatne usluge kao što je priprema groba/grobnice za ekshumaciju i dezinfekcija groba/grobnice. **Tako sve ove tri usluge zajedno koštaju čak 52.639,00 RSD.** Ovo daleko prevazilazi realne ekonomske troškove iskopavanja jednog groba/grobnice, što je fizički posao od nekoliko časova. Opet je monopol razlog za ovako visoku cenu usluge, jer na gradskim grobljima u Beogradu, kao i u Subotici, privatnim pogrebnicima nije dozvoljeno da samostalno vrše iskop kostiju, nego ovo obavljaju isključivo zaposleni u javno-komunalnim preduzećima za pogrebne usluge koje i upravlja grobljem.

### e. Spomenici i radovi na podizanju i održavanju spomenika

Oblast u kojoj se zapaža drastično visoka cena usluga bez realnog ekonomskog opravdanja je usluga izrade, podizanja i održavanja spomenika.

Ova studija uzima za primer podizanje i održavanje spomenika za grobnicu V reda od kamena tipa impala na Novom Bežanijskom groblju u Beogradu kojim upravlja JKP „Pogrebne usluge“, Beograd. Vrednosti u Tabeli 4. prikazuju razliku u ukupnoj nabavnoj ceni svih elemenata od kamena tipa impala u odnosu na zvaničnu cenu za podizanje i održavanje spomenika za grobnicu V reda u zvaničnom cenovniku JKP „Pogrebne usluge“, Beograd koja se naplaćuje građanima.

Nabavna cena dobijena je prikupljanjem informacija od kamenorezačkih preduzeća na teritoriji Republike Srbije od kojih su neka i direktni dobavljači JKP „Pogrebne usluge“, Beograd.

**Tabela 4. Razlika nabavne i zvanične prodajne cene spomenika za grobnicu V reda kod JKP „Pogrebne usluge“, Beograd**

Opis usluge	Cena sa PDV (u RSD)
Nabavna cena IMPALA spomenika sa svima pratećim elementima (gređice, poklopac-ploča, svećnjaci, vaza)	157.000,00
Spomenik za grobnicu (nadograđena cena JKP)	398.619,00
Održavanje grobnice za 10 godina unapred	15.570,00
Zakup grobnice za 50 godina unapred	87.750,00
<b>Ukupno naplaćeno od strane JKP</b>	<b>501.939,00</b>
<b>Razlika nabavne i prodajne cene (samo spomenik bez održavanja i zakupa)</b>	<b>241.619,00</b>

Kao što se može videti iz primera **za najjeftiniji spomenik za grobnicu V reda** JKP „Pogrebne usluge“ su na nabavnu cenu IMPALA spomenika nadogradile **čak 241.619,00 dinara ili 154,2 odsto!**

Mogućnost ovog nečuvenog ugrađivanja na nabavnu cenu potiče upravo od toga što JKP „Pogrebne usluge“ koristi svoj dominantni položaj upravljanja nad 9 najvećih beogradskih groblja i onda uslovljava svakog građanina koji želi da kupi novu grobnicu da mora da nabavi spomenik isključivo od JKP „Pogrebne usluge“. Pored toga beogradskoj javno-komunalno preduzeće za pogrebne usluge postavlja i dodatna dva uslova – da zakupac grobnice mora da plati zakup grobnice za 50 godina unapred i održavanje groba 10 godina unapred!

Ovaka praksa ne postoji ni u jednoj civilizovanoj evropskoj zemlji i predstavlja eklatantan primer uzurpacije javne svojine i uloge upravnika nad javnim dobrom da bi se pribavio ekstraprofit.

Ovde se postavlja pitanje uloge i misije „Pogrebnih usluga“ kao javnog preduzeća koje je osnovano sa svrhom da omogući efikasnu i kvalitetnu uslugu građanima a ne da kao monopolista ekstraprofitira na njihovoj nesreći, u trenutku kada su izgubili nekog bližnjeg.

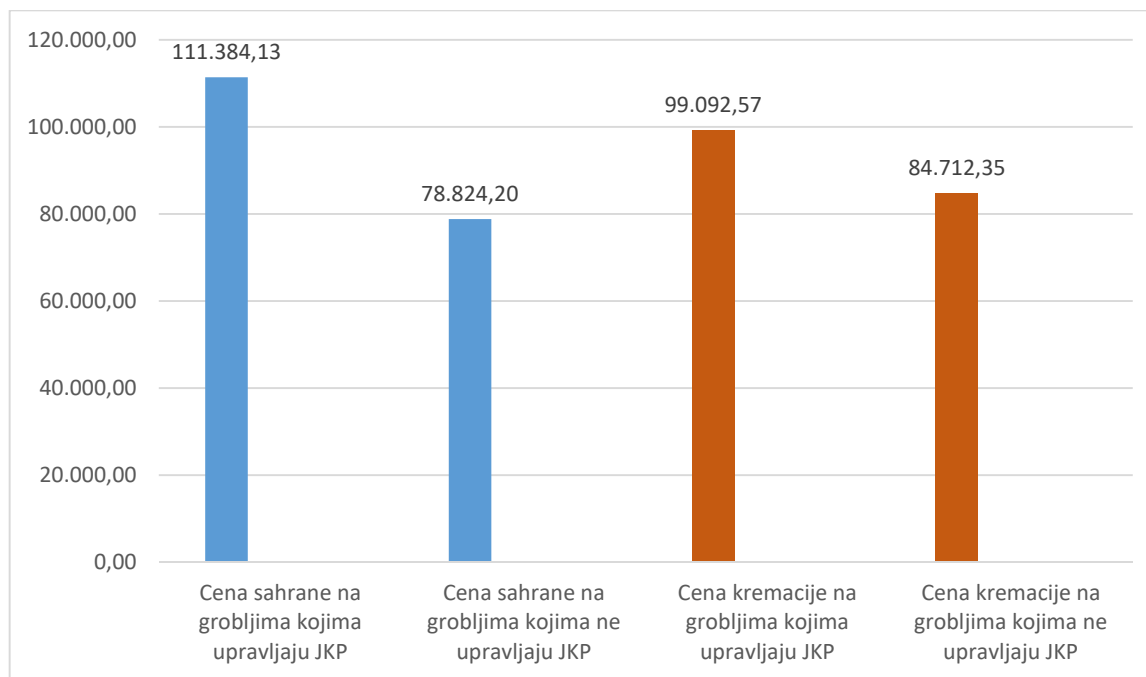
Uz ilustraciju primera razlike u nabavnoj i prodajnoj ceni spomenika za grobnicu V reda na beogradskim grobljima kojima upravljaju JKP „Pogrebne usluge“ treba dodati da cena za grobnice višeg – IV, III, II i I reda drastično raste, pa se dolazi do apsurdna da kvadratni metar za grobnicu IV, III, II i I reda na beogradskim grobljima košta više nego kvadratni metar novih luksuznih stanova na najekskluzivnijim lokacijama u Beogradu.

## **f. Procena godišnjeg obrta na tržištu pogrebnih usluga**

Kada se na osnovu parametara prikupljenih u ovoj studiji uzmu prosečni osnovni troškovi jedne sahrane i prosečni troškovi nabavke pogrebne opreme i ostalih pogrebnih usluga dolazi se do prosečnih cena jedne sahrane ili kremacije na grobljima u Republici Srbiji.

Sledeći grafikon ilustruje osnovne odnose upoređenih prosečnih cena.

**Grafikon 1. Prosečni ukupni troškovi organizovanja sahrane/kremacije na nivou Srbije (u RSD)**



Podaci u grafikonu zapravo pokazuju da su troškovi organizovanja sahrane (ukopa) na grobljima kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge za **32.559,93** dinara viši nego kada se sahrana obavlja na grobljima kojima JKP ne upravljaju. Kod kremacije ta razlika je osetno manja i iznosi **14.380,22** dinara, ali ovde treba uzeti u obzir da kada se organizuje kremacija u manjim gradovima i opštinama posmrtni ostaci se šalju na kremaciju u Beograd ili Novi Sad, tako da cena kremacije koju formiraju beogradsko i novosadsko JKP za pogrebne usluge značajno učestvuje u ukupnoj ceni kremacije na grobljima kojima ne upravljaju JKP u unutrašnjosti zemlje.

Međutim, imajući u vidu da su javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge u velikim gradovima osnovana da građanima obezbede kvalitetniju i ekonomski isplativu uslugu, nameće se pitanje kako je njihova usluga toliko skuplja nego kada se organizacija sahrane/kremacije obavlja na grobljima koja nisu pod upravom JKP, a građani samostalno biraju pogrebnu firmu koja će obaviti uslugu. Dominantan položaj u korišćenju i raspolaganju grobljem zapravo je doveo do toga da su troškovi pogrebnih usluga znatno uvećani, što se ne može ekonomski opravdati cenom rada i resursa uloženi u groblja od strane JKP za pogrebne usluge, jer su taj rad i resursi isti kao i na grobljima kojima JKP ne upravljaju.

Ukoliko iskoristimo gornje podatke i pronađemo srednju vrednost organizovane sahrane ili kremacije za teritoriju Republike Srbije, taj iznos će biti **93.503,31 dinara**.

Ako zatim uzmemo podatak iz poglavlja 2/a ove studije da je u 2019. godini **96384** lica sahranjeno na teritoriji Srbije i zatim taj broj pomnožimo sa prosečnom vrednošću pojedinačne sahrane/kremacije, doći ćemo do podatka da je ukupna vrednost, tj. godišnji obim tržišta pogrebnih usluga u 2019. godini bio približno **9.012.223.272,00 dinara** ili **76,37 miliona evra** po kursu od 118,00 RSD za jedan EUR.

Ova procena ukupnog obrtnog potencijala tržišta pogrebnih usluga izvedena je bez uračunavanja usluge podizanja i održavanja spomenika i ekshumacije, kao i specifičnih pogrebnih usluga za pripadnike pojedinih nacionalnih zajednica koji žive u Republici Srbiji.



S obzirom da su posebno u oblasti podizanja i održavanja spomenika javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge u poslednjih pet i više godina podigla cene zakupa i održavanja na veoma visok nivo, ne bi bilo pogrešno da se ukupnoj proceni obima tržišta pogrebnih usluga **doda i još više desetina miliona evra** koji se godišnje obrnu u ovoj oblasti.

Postoje i drugi faktori koji uvećavaju ukupni godišnji obim tržišta pogrebnih usluga, a to su, na primer, i usluge prevoza posmrtnih ostataka preminulih lica iz inostranstva koji se obavlja avionom ili drumskim prevozom, ali izvori za ovu statistiku nisu bili dostupni, jer ne postoje objavljeni podaci o obimu i vrednosti ovih usluga od strane javno-komunalnih preduzeća i većine privatnih pogrebnika aktivnih na tržištu (od kojih mnogi trenutno posluju u sivoj zoni, jer nemaju licence, pa samim tim ni ne žele da učine javnim ove podatke).

### 3. Uticaj javno-komunalnih preduzeća na tržište pogrebnih usluga

#### a. JKP za pogrebne usluge

Na teritoriji Republike Srbije trenutno postoje četiri aktivna registrovana javno-komunalna preduzeća specijalizovana za pogrebne usluge. To su:

1. JKP „Pogrebne usluge“, Beograd,
2. JKP „Lisje“ Novi Sad,
3. JKP „Pogrebno“, Subotica
4. JKP „Gorica“, Niš

Do 2018. godine i Grad Kragujevac imao je svoje javno-komunalno preduzeće specijalizovano za pogrebne usluge JKP „Gradska groblja“, ali je ovo preduzeće zbog nagomilanih dugova prestalo da postoji, a njegova imovina i sredstva za rad odlukom Skupštine Grada Kragujevca pripojena su JKP „Šumadija“, drugom kragujevačkom javno-komunalnom preduzeću, dok je najveći broj zaposlenih otpušten.

Za sva četiri nabrojana aktivna JKP karakteristično je da ona upravljaju gradskim grobljima u navedenim gradovima i da istovremeno pružaju pogrebne usluge i prodaju pogrebnu opremu. Ovakva dominantna pozicija na tržištu omogućava preduzećima da uslovljavaju privatnu konkurenciju prilikom dodeljivanja termina za sahrane i da građanima koji odaberu privatne pogrebne firme „sugerišu“ da dođu i kupe njihovu pogrebnu opremu, a zauzvrat dobiju prvi slobodni termin za sahranu. Ova praksa veoma je učestala u svim navedenim gradovima, ali najviše u Beogradu.

Dominantna pozicija ovih preduzeća pretežno se ogleda u činjenici da su ona u poziciji da diktiraju uslove drugim učesnicima na tržištu i da kod vršenja određenih usluga (ekshumacija, podizanje, rekonstrukcija i dodatni radovi na spomenicima, zakup i održavanje grobnih mesta i grobnica) ona samostalno određuju cene i uslove koje građani kao korisnici groblja i privatni kamenoresci moraju da poštuju. U Srbiji grobnica i grobno mesto nisu imovina koja pripada građanima i koja se nasleđuje, već oni samo ostvaruju pravo zakupa koje se može preneti na nove generacije potomaka ili naslednika, što zapravo javno-komunalna preduzeća koja gazduju grobljima dovodi u poziciju da iz godine u godinu prodaju spomenike po sve višim cenama, da određuju pravila za pristup groblju i niz naknada koje građani moraju da izmire u slučaju podizanja i rekonstrukcije spomenika, ekshumacije i drugih aktivnosti/obreda na gradskim grobljima. Ovo je razlog zašto su osnovni troškovi organizovanja sahrane na gradskim grobljima kojima upravljaju JKP u Beogradu sa 18.000-23.000 dinara 2010-2012. godine za samo osam godina narasli na 49.828,00 (ukop), odnosno 38.862,00 (kremacija) dinara, **što predstavlja povećanje od 243%**, iako je, prema podacima Narodne banke Srbije, međugodišnja bazična inflacija u periodu 2011 – 2019. godina bila ukupno 33,1 odsto i nema nikakvog ekonomski logičnog opravdanja za ovoliki rast cena.

Kada su JKP za pogrebne usluge formirana, u decenijama posle Drugog svetskog rata, motiv za njihov uspostavljanje bio je da se građanima obezbedi adekvatna i pristupačana usluga, na planski i sistematski izgrađenim i održanim grobljima. Uloga javnih preduzeća za pogrebne usluge nikada nije bila da se korišćenjem njihovog dominantnog položaja na tržištu građani primoraju da plaćaju značajno, a nekada i višestruko više cene sahrana, ekshumacija i izgradnje/održavanja spomenika, kao što je to postala praksa u poslednjih deset godina. Razlog za ovakvo upravljanje javnim preduzećima leži pre svega u političkoj kontroli, nedostatku profesionalizma, adekvatne finansijske kontrole i kaznene politike za pojedince koji su ovim preduzećima često upravljali mimo zakona.

## **b. Mešovita JKP koja upravljaju grobljima i vrše pogrebne usluge**

Druga grupa JKP involvirana u pogrebnu delatnost u gradovima i opštinama Republike Srbije su tzv. mešovita javno-komunalna preduzeća. Ona sem drugih delatnosti koje obavljaju upravljaju lokalnim grobljima i vrše pogrebne usluge.

Na osnovu dostupnih podataka to su sledeća preduzeća:

1. JKSP „Pogrebne usluge“, Aleksandrovac
2. JKP „Komunalne usluge“, Aleksinac
3. JKP „Zelen“, Arilje
4. JKP „Komunalprojekt“, Bačka Palanka
5. JPKSGD „Komgrad“, Bačka Topola
6. JKP „10. oktobar“, Barajevo
7. JKP „Progres“, Bački Petrovac
8. JP „Komunalac“, Bečej
9. JKP „Belocrkvanski komunalac“, Bela Crkva
10. JKP „Beočin“, Beočin
11. JKP „Bogatić“, Bogatić
12. JKP „Usluga“, Boljevac
13. JKP „3. oktobar“, Bor
14. JKP „Rasina“, Brus
15. JKP „Gradsko zelenilo“, Čačak
16. JKP „Čoka“, Čoka
17. JKP „Ravno 2014“, Čuprija
18. JKP „Komunalac“, Dimitrovgrad
19. JKP „Donji Milanovac“, Donji Milanovac
20. JKP „Gornji Milanovac“, Gornji Milanovac
21. JKP „Komunalac“, Inđija
22. JKP „Komunalac“, Kanjiža
23. JKP „Standard“, Knjaževac
24. KJP „Elan“, Kosjerić
25. JP „Kovinski komunalac“, Kovin
26. JKP „Šumadija“, Kragujevac
27. JKP „Kruševac“, Kruševac
28. JKP „Komunalac“, Kula
29. JKSP „Morava“, Lapovo
30. JPKP „Lazarevac“, Lazarevac
31. JKP „Komunalac“, Leskovac
32. KJP „Naš dom“, Loznica
33. JKP „Standard“, Ljubovija
34. JKP „Drina“, Mali Zvornik
35. JKP „Mladenovac“, Mladenovac
36. JKP „Badnjevo“, Negotin
37. JKP „Obrenovac“, Obrenovac
38. JKP „Usluga“, Odžaci
39. JKP „Izvor“, Petrovac na Mlavi
40. JKP „Komunalac“, Pirot
41. JKP „Komunalne službe“, Požarevac
42. JKP „Naš dom“, Požega

43. JKP „Lim“, Prijepolje
44. JP „Komunalac“, Ruma
45. JKSP „Senta“, Senta
46. JKP „Zelenilo i groblje“, Smederevo
47. JKP „Napredak“, Sokobanja
48. JKP „Sopot“, Sopot
49. JKP „Graditelj“, Srbobran
50. JKP „Komunalije“, Sremska Mitrovica
51. JKP „Čistoća“, Stara Pazova
52. JKP „Stari grad“, Šabac
53. JKP „Temerin“, Temerin
54. JKP „Komunalac“, Titel
55. JKSP „Topola“, Topola
56. JKSP „Komstan“, Trstenik
57. JKP „Bioktoš“, Užice
58. JKP „Vidrak“, Valjevo
59. JKP „Komrad“, Vranje
60. JKP „Komunalac“, Vrbas
61. JKP „Drugi Oktobar“, Vršac
62. JKP „Zlatibor“, Čajetina
63. JP za pijačne i pogrebne usluge, Zemun
64. JKP „Čistoća i zelenilo“, Zrenjanin

Od navedena 64 mešovita javno-komunalna preduzeća u ovom popisu, ukupno 30, pored osnovne delatnosti upravljanja i održavanja groblja, prodaje i pogrebnu opremu.

Preostala 34 JKP sa spiska ne bave se prodajom pogrebne opreme, već pretežno, u skladu sa svojim cenovnicima naplaćuju naknadu za sahranjivanje (polaganje urne) u grob i dodatno naplaćuju naknade za godišnji zakup grobnog mesta, odnosno naknadu za održavanje infrastrukture groblja i eventualno naknadu za korišćenje kapele ili održavanje higijene grobnog mesta (godišnje ili nakon održane sahrane). Po pravilu, kao u Tabeli 2, ukupni troškovi sahrane na grobljima kojima upravljaju JKP za pogrebne usluge (koja dodatno prodaju pogrebnu opremu) su za **120 do 350 odsto viši** u poređenju sa preostala 34 mešovita JKP sa spiska koja se na bave prodajom pogrebne opreme. Ovo se može utvrditi prostom komparacijom njihovih cenovnika, kao što je pokazano u tabelama 1. i 2.

## **c. Udeo na tržištu i finansijski rezultati poslovanja JKP za pogrebne usluge**

### **1. Udeo na tržištu**

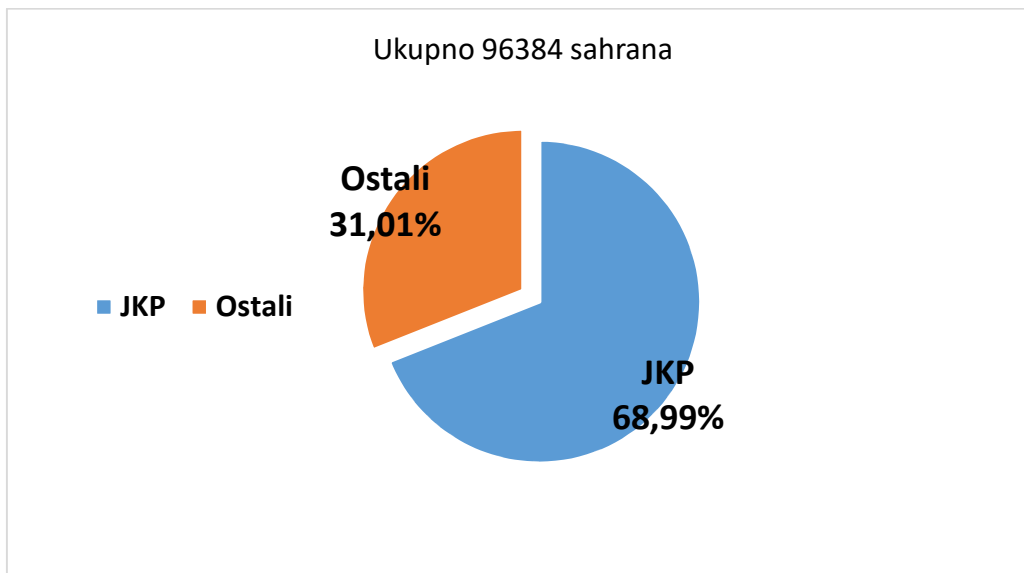
Kada se posmatra celokupni sektor javno-komunalnih preduzeća koja obavljaju pogrebnu delatnost (JKP specijalizovana za pogrebne usluge i mešovita JKP) njihov ukupni udeo na tržištu nejasan je i zamagljen iz razloga što nijedna državna institucija u Republici Srbiji ne vodi tačnu statistiku broja sahrana na godišnjem nivou. Ne zna se koliko je preminulih lica sahranjeno na gradskim grobljima, koliko na seoskim, a nedostupan je i podatak koliko je preminulih ukopano, a koji broj je kremiran.

Nakon dužeg istraživanja i ukrštanja određenih podataka koji su se mogli pronaći kod Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge, Privredne komore Srbije, Republičkog zavoda za statistiku, Udruženja privatnih pogrebnika Srbije, na osnovu dostupnih podataka crkvenih opština, itd, utvrđeno je da je broj organizovanih

sahrana/kremacija od strane javno-komunalnih preduzeća (za pogrebne usluge i mešovita) bio između 65.000 i 68.000 u 2018. i 2019. godini.

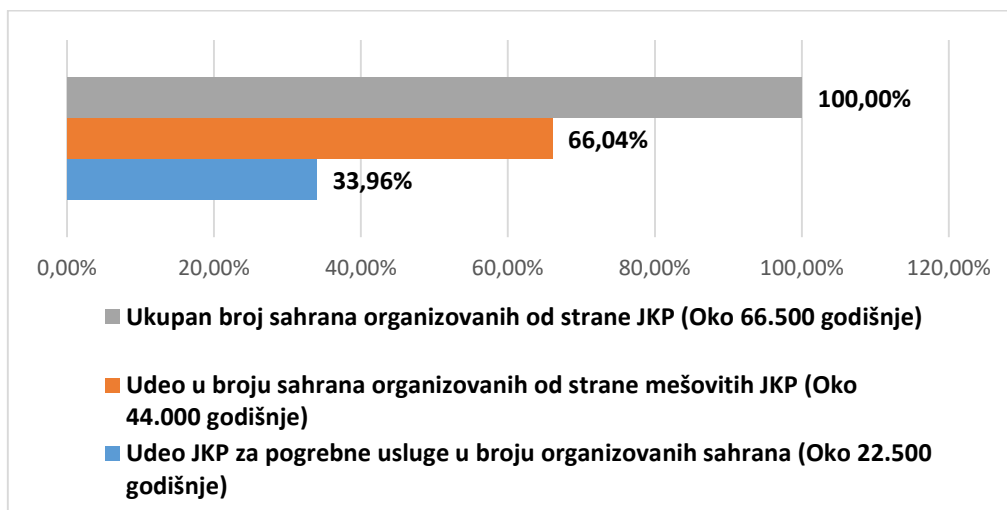
Ako se za ove aproksimacije broja uzme srednja vrednost od 66.500 organizovanih sahrana od strane JKP godišnje i taj podatak ukrsti sa ukupnim brojem preminulih lica sahranjenih na teritoriji Republike Srbije u 2019. godini (96.384), dobija se donji grafikon.

**Grafikon 2. Udeo javno-komunalnih preduzeća u ukupnom broju organizovanih sahrana u Republici Srbiji (u 2019.)**



Ako se zađe dublje u razmatranje prikupljenih podataka, može se doći i do detaljnije podele udela javno-komunalnih preduzeća u broju organizovanih sahrana kroz koju se jasnije sagledavaju udeli na tržištu javno-komunalnih preduzeća specijalizovanih za pogrebne usluge i ostalih mešovitih javno-komunalnih preduzeća koja obavljaju pogrebnu delatnost.

**Grafikon 3. Udeli JKP za pogrebne usluge i ostalih mešovitih JKP koji obavljaju pogrebnu delatnost u ukupnom broju organizovanih sahrana u Republici Srbiji (u 2019.)**



Prikazani podaci zapravo pokazuju da od ukupnog broja sahrana koje godišnje organizuju javno-komunalna preduzeća u našoj zemlji nešto više od jedne trećine (33,96 odsto) organizuju samo četiri JKP za pogrebne usluge (JKP „Pogrebne usluge“, Beograd, JKP „Lisje“, Novi Sad, JKP „Pogrebno“, Subotica i JKP „Gorica“, Niš).

Sva preostala javno-komunalna preduzeća (njih 64), koja sem pogrebne delatnosti obavljaju i druge komunalne delatnosti u svojim gradovima i opštinama, organizuju 66,04 odsto od ukupnog broja sahrana u organizaciji JKP.

Značajan udeo četiri navedena JKP za pogrebne usluge (iz Beograda, Niša, Novog Sada i Subotice) dovodi do značajne koncentracije uticaja koji ova preduzeća imaju na ostala preduzeća članice takozvanog udruženja „Komdel“ pri Privrednoj komori Srbije u oblasti pogrebne delatnosti.

## 2. Finansijski rezultati

S obzirom da su četiri javna-preduzeća za pogrebne usluge osnovana od strane gradskih veća najvećih gradova u Srbiji i da ona zbog protoka novca i svoje dominantne pozicije na tržištu predstavljaju model funkcionisanja za sva ostala mešovita JKP koja se bave pogrebnom delatnošću, ova studija će se u nastavku fokusirati na finansijske pokazatelje njihovog rada.

Razlog za to nalazi se i u činjenici da sva ostala javno-komunalna preduzeća (tzv. mešovita), sem delatnosti upravljanja grobljem i pružanja pogrebnih usluga, obavljaju i druge delatnosti i u njihovim finansijskim bilansima nije moguće razdvojiti sve prihode i rashode nastale obavljanjem pogrebne delatnosti od prihoda i rashoda nastalih obavljanjem drugih komunalnih delatnosti za koje su registrovana.

Ova nemogućnost jasne distinkcije prihoda i rashoda od obavljanja pogrebne delatnosti kod 64 mešovita JKP predstavlja još jedan vid sveprisutne netransparentnosti u radu javno-komunalnih preduzeća u Srbiji, iz čega se dalje ne može analizirati ni njihova efikasnost i svrsishodnost na tržištu. Za samo 10 godina, od 2010. do 2020. broj stanovnika Republike Srbije se sa 7.310.000 smanjio na procenjenih 6.930.000. Svake godine u našoj zemlji nestajao je jedan ceo manji grad prosečne veličine od 38.000 stanovnika. Sa depopulacijom prestaje i potreba za obavljanjem niza javno komunalnih usluga ili se ta potreba značajno smanjuje. Međutim, pokazatelji na osnovu kojih bi se u više od 64 grada i opštine precizno utvrdio realan obim za vršenje javno komunalnih usluga i da li je gradovima i opštinama koji su sve manji i često siromašniji potrebno (i u kom obimu) da održavaju glomazne i neretko neefikasne javno-komunalne sisteme praktično ne postoje. Na ovaj način naša država koja se istovremeno na mesečnom nivou zadužuje na međunarodnom finansijskom tržištu u cilju stabilizacije javnih finansija ponaša se krajnje neodgovorno i rasipnički i ne pokazuje želju da uštedi novac poreskih obveznika i usmeri ga u oblasti gde je on možda trenutno građanima potrebniji i doprinosi održivom razvoju zemlje.

Iako je prethodna analiza u poglavlju 2. ove studije pokazala da su ukupni troškovi organizovanja, tj. cena sahrane/kremacije na grobljima kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge značajno veća nego na grobljima kojima upravljaju mešovita komunalna preduzeća, uvid u osnovne parametre četiri JKP specijalizovana za pogrebne usluge u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Subotici pokazuje da se ovaj značajan višak prihoda ne manifestuje visokom neto dobiti, što bi bilo očekivano, kada se ima u vidu da oni naplaćuju svoje usluge značajno skuplje od konkurencije.

Ako se ima u vidu da su ova četiri JKP u 2019. godini organizovala 23,47% od ukupnog broja sahrana na teritoriji Republike Srbije, očekivano je da bi njihovi finansijski pokazatelji trebalo da ih svrstaju u vodeća preduzeća u oblasti pogrebne delatnosti u zemlji na osnovu postignutog finansijskog rezultata.

Tabela 5. Finansijski rezultati četiri JKP specijalizovana za pogrebne usluge na osnovu njihovih finansijskih bilansa za 2019. godinu (u RSD)

%	„Pogrebne usluge“ Beograd	„Lisje“ Novi Sad	„Pogrebno“ Subotica	„Gorica“ Niš	SVA 4 JKP ZBIRNO
Poslovni prihod	2.193.752.000	634.643.000	88.490.000	197.368.000	<b>3.114.253.000</b>
Rashodi	2.117.248.000	628.647.000	85.914.000	216.646.000	<b>3.048.455.000</b>
Dobit pre oporez.	5.507.000	553.000	3.229.000	0	<b>9.289.000</b>
Gubitak	0	0	3.386.000	16.464.000	<b>19.850.000</b>
Nabavna vrednost robe	208.603.000	12.381.000	13.372.000	16.741.000	<b>251.097.000</b>
Prihodi od prodaje proizvoda i usluga	1.718.663.000	563.096.000	65.062.000	170.910.000	<b>2.517.731.000</b>
Troškovi zarada	767.460.000	318.087.000	35.352.000	111.275.000	<b>1.232.174.000</b>
Rashodi kamata	20.677.000	1.166.000	4.000	1.855.000	<b>23.702.000</b>
Rezervacije za troškove sudskih sporova	230.253.000	6.876.000	1.500.000	20.538.000	<b>259.167.000</b>
Dotacije	23.472.000	26.339.000	601.000	0	<b>50.412.000</b>
Dobit iz ranijih godina	75.458.000	120.507.000	59.141.000	2.630.000	<b>257.736.000</b>
Gubitak iz ranijih godina	133.593.000	0	0	636.762.000	<b>770.355.000</b>

Podaci dobijeni u prethodnoj tabeli ukazuju na mnoge anomalije i nelogičnosti u radu četiri najveća javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge u Republici Srbiji.

**Ukupan gubitak ova 4 preduzeća u 2019. godini premašio je dobit za 10.561.000 dinara ili 89.500 EUR (po kursu od 118 dinara za jedan evro).**

Na čestu konstataciju predstavnika izvršne vlasti, ali i sindikata javno-komunalnog sektora koja se provlači u srpskoj javnosti da javna preduzeća ne služe da prave dobit, već da obezbede ekonomski povoljnu uslugu građanima (što je u poglavlju 2. dovedeno u sumnju, jer smo videli da su pogrebne usluge višestruko skuplje kod JKP za pogrebne usluge u odnosu na mešovita JKP) mogu se nadovezati ozbiljna pitanja o tome gde novac koji JKP za pogrebne usluge naplaćuju građanima zapravo odlazi. To vidimo ako u Tabeli 4. sagledamo nekoliko pozicija.

Prva od njih je poređenje gubitaka i dobiti iz ranijih godina. **Gubitak iz ranijih godina je veći od ostvarene dobiti za čak 512.619.000 dinara ili 4,34 miliona evra (po kursu od 118 dinara za jedan evro).** Ovo ukazuje da javno komunalna preduzeća za pogrebne usluge posluju već godinama sa stalnim gubitkom, iako su prosečni troškovi sahrane/kremacije na grobljima kojima ona upravljaju za 32.559,93, odnosno 14.380,22 dinara veći u odnosu na groblja kojima upravljaju mešovita JKP.

Još više se nameće pitanje odakle toliki hronični gubici u poslovanju JKP za pogrebne usluge kada se uporedi nabavna vrednost robe i prihodi od prodaje proizvoda i usluga u finansijskim bilansima ova 4 preduzeća. Podaci kažu da su **prihodi od prodaje proizvoda i usluga za čak 2.266.634.000 dinara (19,2 miliona evra) veći od nabavne vrednosti, tj. za 10,03 puta.** Ovo zapravo znači da je prostor da četiri analizirana preduzeća pozitivno posluju i ostvaruju značajnu dobit iz svog poslovanja ogroman i ostavlja veliku sumnju kuda zapravo prihodovani novac odlazi.

Još apsurdnija je činjenica da su ova preduzeća i pored 2,26 milijardi dinara ostvarene razlike na nabavnoj i prodajnoj ceni proizvoda i usluga u 2019. godini imala ukupne **dotacije od 50.412.000 dinara (427.220 evra po kursu od 118 dinara za jedan evro).** Dakle, javno-komunalnim preduzećima za pogrebne usluge su i pored dominantnog položaja na tržištu koji se ogleda u tome da ona

istovremeno upravljaju grobljima i prodaju pogrebnu opremu i pritom naplaćuju za 300-500 odsto neopravdano uvećane troškove sahrana građanima, dodatno dotirana sredstva u iznosu od 427.220 evra, ali su i pored te dotacije ova 4 posmatrana preduzeća završila 2019. godinu u gubitku!

Odgovor na to gde odlazi novac građana Srbije koji su u najosetljivijim životnim momentima, kada ostanu bez nekog najbližeg, neopravdano oglobljeni, delimično dobijamo kada pogledamo još nekoliko pozicija u zbirnom bilansu četiri JKP specijalizovana za pogrebne usluge.

**Za troškove sudskih sporova 4 navedena preduzeća su u bilansima za 2019. godinu rezervisala čak 259.167.000 dinara ili 2.196.330 evra po kursu od 118 dinara za jedan evro.**

Ovo ili ukazuje da su uprave i odgovorna lica u ovim preduzećima nesposobna da njima upravljaju, pa imaju ogroman broj sudskih sporova ili da postoji sistemska anomalija koja dovodi do ovolikog odliva novca. Enormna sredstva rezervisana samo za sudske sporove postavljaju ozbiljno pitanje za Državnu revizorsku instituciju, lokalne samouprave osnivače JKP za pogrebne usluge, ali i Ministarstvo finansija Republike Srbije da li se ova sredstva troše namenski i savesno. Ako određena javno-komunalna preduzeća daju ovoliku količinu novca advokatskim kancelarijama i za sudske takse, veštačenja i ostale troškove, zakonodavni organi države su dužni da promene zakone i propise koji na ovaj način čine ogromnu štetu ne samo javno-komunalnim preduzećima nego i građanima kao korisnicima usluga JKP za pogrebne usluge, jer se njihovim novcem vođenje ovih sudskih sporova plaća.

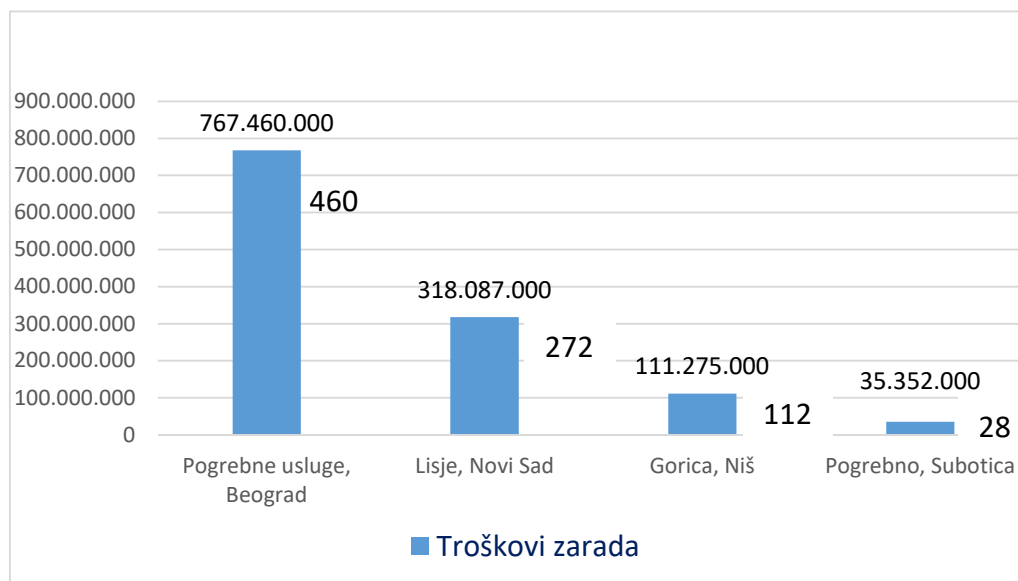
Dodatnu sumnju izaziva i dublja analiza sredstava namenjenih za sudske troškove, jer, na primer, JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu za ovu namenu odvajaju 230.253.000 dinara, a JKP „Lisje“ u Novom Sadu samo 6.876.000 dinara. Ako Beograd zvanično ima 1,374.000, a Novi Sad oko 289.000 stanovnika, nalazimo da je Beograd po broju stanovnika za 4,75 puta veći od Novog Sada. **Međutim, JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu troši za 33,49 puta više novca za sudske sporove u Beogradu u odnosu na JKP „Lisje“ u Novom Sadu!** Ovo je još jedna krupna nelogičnost koju treba da ispituju državni organi nadležni za finansijsku kontrolu poslovanja javno-komunalnih preduzeća. Državna revizorska institucija više puta je u periodu posle 2010. godine nalazila da je poslovanje JKP „Pogrebne usluge“ bilo van zakona i da su javne nabavke u višemilionskoj vrednosti sprovedene van procedure po Zakonu o javnim nabavkama. Visok nivo sredstava opredeljenih za sudske troškove ne samo u Beogradu, nego i kod JKP „Gorica“ u Nišu treba da bude alarm za istražne organe da provere poslovanje ovih preduzeća.

Dodatno pitanje su i visoki rashodi kamata, posebno kod JKP „Pogrebne usluge“, Beograd. Ovo preduzeće je u 2019. godini dalo samo 20.677.000 dinara ili 175.229 evra (po kursu od 118 RSD za 1 EUR) na ime kamata. Ovde je potrebno dodatno razjasniti zašto rukovodstvo beogradskog preduzeća za pogrebne usluge plaća ovoliki novac za kamate i kome se te kamate isplaćuju. Ako je reč o kamatama poslovnim bankama, zašto preduzeće koje ostvaruje godišnji prihod od 2,19 milijardi dinara i bez konkurencije upravlja sa 9 najvećih groblja u prestonici ima potrebu da podigne milionske kredite? Ako su, opet, u pitanju kamate za neizmirena potraživanja ka fizičkim ili drugim pravnim licima postavlja se pitanje nesposobnosti rukovodstva ili nesavesnog rada. I kod rashoda kamata postoji nesrazmera sa iznosima koje na ime kamata isplaćuju JKP za pogrebne usluge u Novom Sadu i Nišu. Izdaci za kamate beogradskog JKP za pogrebne usluge su za 11-17 puta veći nego u Novom Sadu i Nišu.

Jedan od odgovora zašto četiri javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge imaju 4,34 miliona evra gubitaka može se naći i u podacima o broju zaposlenih u ovim preduzećima, ali i u odgovoru na pitanje da li je, pored savremenih tehnologija, opreme i metoda organizacije rada 21. veka, ovoliki broj zaposlenih zaista neophodan ovim preduzećima.



**Grafikon 4. Odnos broja zaposlenih u JKP za pogrebne usluge i troškova zarada (u 2019)**



Grafikon pokazuje da 4 javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge zapošljavaju **872 osobe** za koje su ukupni troškovi zarada u 2019. godini iznosili **1,23 milijarde dinara (10,44 miliona evra)**. Prethodna analiza podataka ukazala je da su ova preduzeća u 2019. organizovala oko 22.500 sahrana. Ako se zatim kao uporedni uzmu podaci privatnih pogrebnih preduzeća, članova Udruženja privatnih pogrebnika Srbije, da jedno dobro organizovano privatno pogrebno preduzeće sa 6 zaposlenih godišnje može da organizuje između 600 i 800 sahrana sa obavljanjem svih neophodnih radnji koje obavljaju i zaposleni u javno-komunalnim preduzećima za pogrebne usluge, dolazi se do saznanja da bi uz ekonomično gazdovanje, JKP za pogrebne usluge u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Subotici mogli da uspešno tržišno funkcionišu sa 226 zaposlenih lica.

**Ovo poređenje dovodi do zaključka da 4 JKP za pogrebne usluge zapravo trenutno imaju 3,85 puta (385%) više zaposlenih nego što bi im trebalo za efikasno obavljanje pogrebne delatnosti.**

Kada se zajedno sagledaju navedeni faktori – neracionalno visok broj zaposlenih, visoki troškovi sudskih procesa, zaduživanje i plaćanje kamata, itd. postaje kristalno jasno zašto su ukupni troškovi organizacije sahrana od strane JKP za pogrebne usluge za 300-500 odsto viši nego na drugim grobljima o kojim se staraju mešovita JKP i zašto ova preduzeća uslovljavaju tržišnu konkurenciju terminima zakazivanja sahrana, koristeći svoj dominantni položaj.

Poslednji podatak iz Tabele 4. koji treba analizirati zapravo pokazuje sav besmisao ovakvog načina upravljanja javno-komunalnim preduzećima za pogrebne usluge, a to je činjenica da je **ukupna ostvarena dobit (pre oporezivanja)** ovih preduzeća sa dominantim položajem na tržištu u 2019. godini bila **9.829.000 dinara**, a **ukupne dotacije 50.412.000 dinara**. Dakle, **dotacije ovim preduzećima bile su 5,13 puta (513%) veće nego ostvarena dobit** na koju je država trebala da naplati porez na dobit preduzeća.

Rezultati analize finansijskih bilansa 4 JKP za pogrebne usluge pokazuju da je održavanje ovakvih preduzeća gubitak za građane kroz neopravdano visoku cenu usluga, ali istovremeno i gubitak za državu koja umesto da ubira značajnu dobit od rada ovih privilegovanih firmi dotira mnogo više novca za koji se istovremeno zadužuje i plaća kamate na međunarodnom finansijskom tržištu.

## 4. Status privatnih pogrebnih preduzeća

---

### a. Licencirana privatna pogrebna preduzeća

Iako je Vlada Republike Srbije 14.02.2018. godine donela Uredbu o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti („Službeni glasnik RS“ br. 13/2018.) kojim je precizno propisano koje uslove moraju da ispune i javno-komunalna i privatna preduzeća da bi dobila licencu za obavljanje pogrebne delatnosti (Član 2, tačke 6. i 6a. Zakona o komunalnim delatnostima), do kraja 2020. godine i zaključivanja ove studije nije oformljen jedinstveni registar vršalaca komunalne, odnosno pogrebne delatnosti za Republiku Srbiju.

Ministar nadležan za oblast građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u svom mišljenju od 11.12.2018. godine, upućenom kao odgovor na dopis Udruženja privatnih pogrebnika Srbije, naveo je da sva preduzeća koja su obavljala pogrebnu delatnost pre donošenja Zakona i Uredbe imaju obavezu da se sa istima usklade i normalno nastave svoj rad, uz naznaku da je za proveru ispunjenosti uslova iz Uredbe isključivo odgovorna Republička komunalna inspekcija.

Međutim, javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge u najvećim gradovima Srbije i dalje su odbijala da dozvole nesmetan pristup grobljima, nad kojima su upravljale, privatnim pogrebnicima, manipulišući terminima zakazivanja sahrana i insistirajući da se posmrtni ostaci umrlih lica za čije su organizovanje sahrane angažovani privatni pogrebnici prethodno dopreme u rashladne uređaje za čuvanje posmrtnih ostataka pri JKP. Direktori i osoblje u javno-komunalnim preduzećima isticali su da njihova privatna konkurencija nema licence za rad i da im inspekcija nije dozvolila da obavljaju pogrebnu delatnost.

S druge strane, Republička komunalna inspekcija, sa kojom je Udruženje privatnih pogrebnika uspostavilo direktan kontakt i zatražilo da se izvrše izlasci inspektora na teren i obilasci privatnih pogrebnih firmi, nije dobila jasne pisane instrukcije od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture o metodologiji za sprovođenje inspekcijskih kontrola na terenu.

Tek u prvoj polovini 2019. godine, više od godinu dana posle donošenja Uredbe, na uporno insistiranje Udruženja privatnih pogrebnika, Republička komunalna inspekcija počela je sa prvim kontrolama na terenu, ali isključivo onih privatnih pogrebnih preduzeća koja su direktno podnela zahtev kancelariji Republičkog komunalnog inspektora.

Isprva, Republička komunalna inspekcija se pravdala nedostatkom osoblja koje bi poslala na teren, da obiđu gradove i opštine širom Srbije i izvrše kontrole. Potom je donesena odluka da se ovlaste lokalni komunalni inspektori u gradovima i opštinama da tu kontrolu obave. Ta odluka je bila veoma problematična zato što su lokalni komunalni inspektori zaposleni od strane lokalnih samouprava koje su osnivači javno-komunalnih preduzeća (za pogrebne usluge i mešovutih) i neki od njih su bili izrazito naklonjeni JKP, pa su odugovlačili sa postupkom kontrole, hvatali se za najsitnije detalje u postupku i kočili ceo proces.

Rezultat izostanka ozbiljne terenske kontrole doveo je do toga da skoro 90 odsto aktivnih JKP i privatnih pogrebnika koji su obavljali pogrebnu delatnost pre donošenja Uredbe i Zakona nije kontrolisano na terenu i da se trenutno značajan deo pogrebne delatnosti u Republici Srbiji odvija u sivoj zoni, tj. nije proverena ispunjenost uslova određenih Uredbom.

S obzirom da ne postoji registar u kome bi bila navedena sva JKP i privatne firme koje su pred državom stekle pravo da obavljaju pogrebnu delatnost, autori ove studije bili su prinuđeni da po gradovima i opštinama Srbije, tokom novembra i decembra 2020. godine, prikupe informacije koja privatna pogrebna preduzeća imaju licencu, a koja tu licencu nisu dobila.

Prikupljanjem informacija kroz terensko istraživanje došlo se do saznanja da ne celoj teritoriji Republike Srbije samo 13 privatnih pogrebnih preduzeća poseduje rešenje komunalne inspekcije o ispunjenosti uslova za obavljanje pogrebne delatnosti, tj. ima licencu za rad. To su:

1. Luxol, Inđija
2. „Usluga“, Sremska Mitrovica
3. Miran san, Bačka Palanka
4. Dianthus, Beograd
5. Pogrebno Radosavljević, Beograd
6. Pogrebno Suza, Beograd
7. „Karma“, Beograd
8. Venac, Sokobanja, Boljevac
9. Milenković plus, Kragujevac
10. TPR „Lord“, Topola
11. Venac Paunović, Čačak
12. Funero, Subotica
13. Eukalptus Pro, Kikinda

Tokom rada na ovoj studiji nije bilo moguće dobiti detaljnije podatke od nadležnih državnih institucija da li sem navedenih 13 privrednih entiteta postoje i druga privatna pogrebna preduzeća koja su prošla kroz proces kontrole od strane Republičkog komunalnog inspektora u skladu sa Zakonom o komunalnoj delatnosti i Uredbom o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti.

Kao što je potpuna nepoznanica i ukupan broj javno-komunalnih preduzeća kod kojih je Republički komunalni inspektor izvršio kontrolu, takođe se ne zna ni broj privatnih pogrebnih preduzeća za koje se prilikom izlaska inspektora na teren utvrdilo da ne ispunjavaju uslove propisane Zakonom i Uredbom.

Zbog svega nabrojanog, autori studije se unapred ograđuju od moguće diskrepancije u ukupnom broju licenciranih privatnih pogrebnih preduzeća u Republici Srbiji, jer ne mogu preuzeti odgovornost za podatke koji nisu javno dostupni.

## **b. Nelicencirana privatna pogrebna preduzeća**

U trenutku pisanja ove studije, zbog nedelovanja nadležnih institucija i inspekcija na terenu i vršenja kontrole po gradovima i opštinama, sem 13 pogrebnih preduzeća koja imaju rešenja Republičke komunalne inspekcije da ispunjavaju uslove iz Zakona i Uredbe da obavljaju pogrebnu delatnost, sva ostala privatna pogrebna preduzeća na teritoriji države zapravo ovu delatnost obavljaju u svojoj zoni. Isto važi i za skoro sva javno-komunalna preduzeća, sa izuzetkom par gradova i opština, jer i kod njih nije provereno ispunjavaju li propisane uslove.

Ovakva situacija višestruko je štetna, jer građani kao korisnici pogrebnih usluga ne mogu da provere da li ponuđači pogrebnih usluga na tržištu (i privatnici i JKP) rade legalno i imaju licencu. Država i zdravstveni i penzioni fond su oštećeni za uplatu različitih vrsta poreza i doprinosa, a legalni privatni pogrebnici koji su uložili više desetina ili stotina hiljada evra u to da ispune uslove iz Zakona i Uredbe imaju nelojalnu konkurenciju.

Ova haotična situacija na terenu u kojoj nadležne državne institucije nisu obavile svoj posao i izvršile proveru ispunjenosti uslova privrednih subjekata koji de facto na terenu nude i isporučuju pogrebne usluge, značajno komplikuje i procenu broja nelicenciranih privatnih pogrebnih preduzeća na teritoriji Republike Srbije.

Iz tih razloga, autori ove ankete su morali da se oslone na podatke prikupljene na terenu od strane članova Udruženja privatnih pogrebnika Srbije, jer drugih izvora nema. Situaciju dodatno komplikuje i činjenica da je većina privatnih firmi koje su obavljale pogrebne usluge pre donošenja Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, u februaru 2018. godine, bila registrovana pod različitim šiframa delatnosti u Agenciji za privredne registre, jer APR nije prihvatao da ih registruje pod šifrom 96.03 – pogrebne i srodne delatnosti. Mnoge od privatnih firmi koje su obavljale pogrebne usluge u gradovima i opštinama su bile registrovane kao samostalne zanatske i trgovinske radnje, ili za delatnost prevoza tereta u drumskom transportu i slične delatnosti. Jedino je obilaskom terena i pažljivim praćenjem pristupa lokalnim grobljima koje su obavili članovi Udruženja privatnih pogrebnika Srbije bilo moguće popisati i sve druge firme koje vrše pogrebnu delatnost u različitim gradovima i opštinama širom države. Na osnovu ovog praćenja i popisa izvršenog u periodu septembar-decembar 2020. godine, urađena je procena broja nelicenciranih privatnih firmi koje obavljaju pogrebnu delatnost. U tabeli 6. navedeni su podaci prikupljeni po regionima Srbije.

**Tabela 6. Procena broja nelicenciranih privatnih pogrebnika (novembar 2020.) po regionima (bez Kosova i Metohije)**

<i>Region</i>	<i>Broj nelicenciranih privatnih pogrebnika koji aktivno posluju</i>
<i>Vojvodina</i>	<b>53</b>
<i>Beograd</i>	<b>65</b>
<i>Šumadija</i>	<b>41</b>
<i>Zapadna Srbija</i>	<b>40</b>
<i>Istočna Srbija</i>	<b>32</b>
<i>Južna Srbija</i>	<b>54</b>
<i>UKUPNO</i>	<b>285</b>

Broj od 285 nelicenciranih firmi koje trenutno obavljaju jednu tako osetljivu delatnosti kao što je pogrebna veoma je alarmantan. Ako se ovome broju doda i 13 firmi za koje do sada postoji podatak da su licencirane, ukupan broj onih koji obavljaju pogrebnu delatnost iz privatnog sektora na teritoriji cele Republike je **298**.

Ovi podaci znače da je u odnosu na ukupno 298 aktivnih privatnika **samo 4,36% do sada licencirano** i za njih se nepobitno zna da su ispunili sve zakonske uslove za obavljanje pogrebne delatnosti. Svaki dalji komentar je izlišan i ovaj veoma niski procenat zapravo sam po sebi pokazuje svu efikasnost državnih organa u sprovođenju zakona.

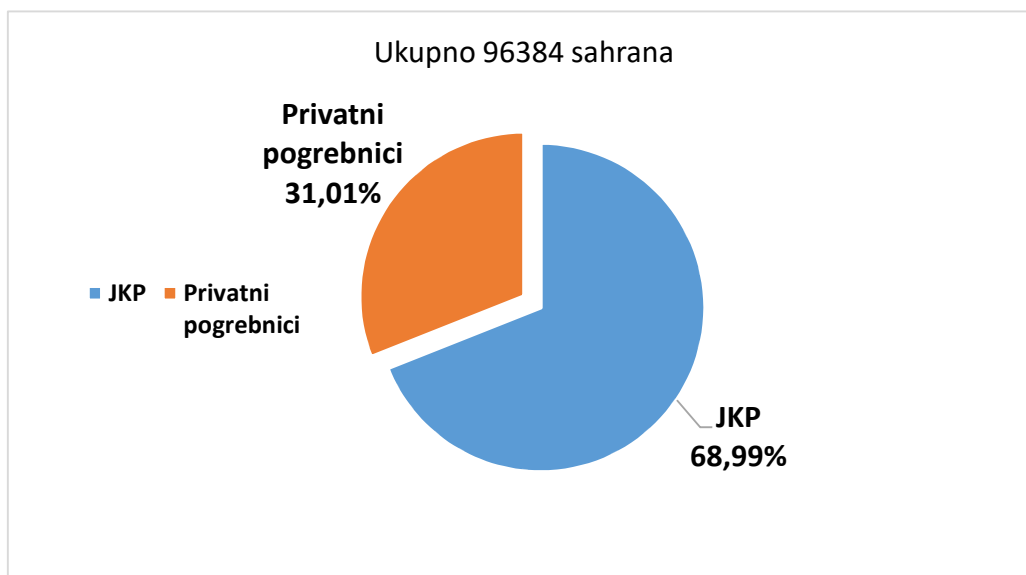
## **c. Udeo na tržištu i finansijski rezultati poslovanja privatnih pogrebnih preduzeća**

### **1. Udeo na tržištu**

Na osnovu podataka već prezentovanih u poglavlju 3.c.1 ove studije dolazi se do udela privatnih pogrebnih preduzeća u ukupnom broju organizovanih sahrana na teritoriji Republike Srbije, što je precizno ilustrovano narednim grafikonom.

I ovde, kao i u poglavlju 3.c.1, treba imati u vidu da su ovi podaci dobijeni ukrštanjem različitih dostupnih podataka iz više izvora, jer ne postoji jedinstven podatak koji se može dobiti od neke od državnih institucija nadležnih za oblast infrastrukture.

Grafikon 5. Udeo privatnih pogrebnih preduzeća u ukupnom broju organizovanih sahrana u Republici Srbiji (u 2019.)



Korišćenjem podataka sa Grafikona 5. dobija se podatak da su privatni pogrebnici u 2019. godini organizovali 29.889 sahrana/kremacija na teritoriji Republike Srbije.

S obzirom da je trenutno samo 4,36% aktivnih privatnih preduzeća koja obavljaju pogrebne usluge licencirano jasno je da najveći deo ovih sahrana/kremacija trenutno izvrše privatnici koji nisu ispunili zakonom predviđene uslove.

## 2. Finansijski rezultati

Privatna pogrebna preduzeća po broju zaposlenih i posedu imovine značajno su manja nego JKP za pogrebne usluge, ali njih odlikuje viši kvalitet opreme i prostorija koje se koriste za rad, jer ove firme stalno kupuju nova vozila i savremenu opremu i vršeći ulaganja ističu efikasnost i kvalitet usluge kao svoju glavnu prednost na tržištu.

Za prikaz finansijskih rezultata u ovoj studiji je uzet uzorak iz finansijskih bilansa 4 licencirana privatna pogrebna preduzeća iz različitih regiona Republike Srbije.

Tabela 5. Finansijski rezultati privatnih pogrebnih preduzeća na osnovu njihovih finansijskih bilansa za 2019. godinu

%	Milenković plus Kragujevac	„Usluga“ Sr. Mitrovica	Dianthus Beograd	„Luxol“ Indija	4 PREDUZEĆA ZBIRNO
Poslovni prihod	7.773.000	26.610.000	14.643.000	27.099.000	76.125.000
Rashodi	7.991.000	23.186.000	15.324.000	26.678.000	73.179.000
Dobit pre oporez.	379.000	3.780.000	445.000	313.000	4.538.000
Nabavna vrednost robe	4.259.000	8.856.000	4.012.000	11.940.000	29.067.000
Prihodi od prodaje proizvoda i usluga	7.740.000	7.369.000	10.159.000	6.621.000	31.889.000
Troškovi zarada	946.000	5.379.000	4.861.000	6.348.000	17.534.000
Rashodi kamata	0	9.000	0	1.000	10.000
Rezervacije za troškove sudskih sporova	0	0	0	0	0
Dotacije/Subvencije	0	0	0	49.000	49.000
Neto dobitak	334.000	3.402.000	303.000	219.000	4.258.000
Neto gubitak	0	0	0	0	0

Kod tumačenja podataka iz bilansa stanja i bilansa uspeha privatnih pogrebnih firmi treba voditi računa da one spadaju u mikro ili mala preduzeća, da nemaju obavezu revizije svojih finansijskih izveštaja u skladu sa Zakonom o računovodstvu i da se način izveštavanja zato razlikuje u određenim pojedinostima u porođenju sa finansijskim izveštajima velikih javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge koja po ukupnim prihodima i prometu spadaju u srednje ili velike privredne entitete.

Ove razlike imaju za posledicu da se samo pojedine pozicije u finansijskim izveštajima mogu porediti, jer je nezahvalno direktno porediti mikro privredna društva i preduzetnike sa velikim i srednjim preduzećima. Ipak, određene pravilnosti i trendovi mogu se uočiti i ovim posmatranjem i podaci koji postoje dovoljno ilustruju zašto su male privatne pogrebne firme veoma potrebne kao konkurencija glomaznim javno-komunalnim preduzećima i zbog čega slobodno i uređeno tržište može da donese čitav niz benefita građanima kao korisnicima pogrebnih usluga.

Prvo što se može uočiti posmatranjem bilansa privatnih pogrebnika je da su ove male firme „finansijski zdrave“, **da nijedna od njih trenutno nema gubitke**, a posebno ne akumulirane gubitke iz prethodnih poslovnih godina. Samo četiri posmatrana preduzeća, kao mikro entitete, ostvarila su 4.258.000 dinara dobiti. Ove firme predstavljaju samo manji segment od do sada 13 licenciranih firmi ili 4,36% od ukupnog broja privatnih pogrebnika u Srbiji. Ipak, njihovi finansijski rezultati pokazuju da bi u uslovima uređenog tržišta i sprovedenih inspekcijskih kontrola gotovo ceo privatni sektor u oblasti pogrebnih usluga donosio godišnje značajnu dobit, za razliku od 4 javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge koja imaju 4,34 miliona evra gubitaka iz 2019. i prethodnih godina. Takođe, **nema milionskih rezervacija za troškove sudskih sporova ili kamate**.

**Ova preduzeća posluju tržišno i održivo i njima nisu potrebne dotacije lokalnih samouprava**, dakle, ne finansiraju se dodatno novcem poreskih obveznika.

Troškovi zarada i broj zaposlenih kod privatnih pogrebnika u direktnoj su srazmeri sa godišnjim brojem sahrana/kremacija koje ove firme organizuju, nema zapošljavanja suvišnih kadrova, već je sve podređeno načelima efikasnosti i kvaliteta izvršene usluge.

Najdrastičnija razlika između malih privatnih pogrebnika i javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge nalazi se zapravo u razlici između nabavne cene robe i prihoda od prodaje proizvoda i usluga. Kod JKP ovi prihodi su za 10,03 puta (1003%) veći nego nabavna cena robe. Kod 4 privatna pogrebna preduzeća iz Tabele 5. ova razlika je svega 0,097 puta ili 9,73%.

**Na ovoj neverovatnoj razlici podataka iz finansijskih bilansa se direktno može sagledati kako JKP za pogrebne usluge koristeći svoju privilegiju upravljanja gradskim grobljima zapravo ekstraprofitiraju kroz cene organizovanja sahrane, kremacije, ekshumacije, a posebno kroz veliku razliku između nabavne i prodajne cene spomenika**, što je već objašnjeno u poglavlju 2.e. ove studije. Dok privatni pogrebnici zbog konkurencije na tržištu moraju da cenu pogrebne opreme i usluga koje obavljaju drže konkurentnom u odnosu na JKP i ostale pogrebne firme, javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge građanima koji žele da kupe novu grobnicu V, IV, III, II ili I reda nameću svoju uslugu kao uslov za kupovinu grobnice i onda klijent nema drugu mogućnost nego da prihvati ponuđenu cenu spomenika, kao i celokupnu organizaciju sahrane ili kremacije od strane JKP. Slično je i kod usluge ekshumacije, jer za razliku od drugih evropskih zemalja, gde je licenciranim pogrebnim preduzećima dozvoljeno da uđu u groblje i izvrše ekshumaciju posmrtnih ostataka, u Srbiji ekshumaciju obavljaju isključivo javno-komunalna preduzeća (za pogrebne usluge i mešovita).

Finansijski rezultati poslovanja licenciranih privatnih pogrebnika pokazuju da je građanima moguće pružiti efikasniju, kvalitetniju i jeftiniju pogrebnju uslugu u poređenju sa javno-komunalnim preduzećima i da pritom država umesto dotacija može da ima i osetne poreske prihode.

## 5. Trenutno stanje, problemi i izazovi

---

### a. Nejednaka primena zakona

Nalazi ove studije upućuju na zaključak da je i pored promena Zakona o komunalnim delatnostima u decembru 2016. godine i donošenja Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti u februaru 2018. godine (koja je kasnije još dva puta menjana i dopunjavana) opšte stanje u oblasti pogrebne delatnosti konfuzno i nesređeno i da postoje mnoge anomalije koje proističu, pre svega, iz nepotpune ili nejednake primene Zakona i Uredbe.

Na prvom mestu Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao zakonopredlagač i organ izvršne vlasti nema popis svih svetovnih i crkvenih groblja na teritorije Republike Srbije, nema uvid u efikasnost i kvalitet rada javno-komunalnih preduzeća (za pogrebne usluge i mešovitih), niti ima uvid u stanje sektora privatnih pogrebnika, ne zna njihov tačan broj, ni koji od njih ispunjavaju Zakonom i Uredbom propisane uslove za rad.

Resorno Ministarstvo je, uz podršku Republičke komunalne inspekcije, dužno da vodi brigu o grobljima i da periodično vrši analizu rada javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge, a posebno da se stara da ta preduzeća ne izlaze iz svojih zakonskih okvira i ne gomilaju milionske gubitke na štetu građana u čije ime su zapravo i osnovana na nivou lokalnih samouprava.

Ovde je posebno važna uloga Republičke komunalne inspekcije koja je bila nadležna da u roku od godinu dana posle donošenja Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, u februaru 2019. godine izvrši opsežne terenske kontrole svih javno-komunalnih preduzeća (za pogrebne usluge i mešovitih) koja obavljaju pogrebne i srodne delatnosti na teritoriji Republike Srbije, da proveru stanje njihovih prostorija, opreme, vozila, kao i strukturu i kvalifikacije ljudskih resursa i da na osnovu toga izda rešenja (licence) kao potvrdu da ova preduzeća ispunjavaju sve Zakonom i Uredbom propisane uslove. Na osnovu saznanja autora ove analize Republička komunalna inspekcija je ovakve kontrole izvršila u samo nekoliko od 176 gradova i opština na teritoriji Republike Srbije.

Uloga Republičke komunalne inspekcije je, takođe, da izvrši i obilazak svih privatnih pogrebnih firmi koje obavljaju pogrebnu delatnost na terenu i da proveru ispunjenost uslova. Do sada, izlasci inspekcije na teren su bili samo sporadični i uglavnom na insistiranje Udruženja privatnih pogrebnika Srbije koje je želelo da njeni članovi posle značajnih investicionih ulaganja u svoje pogrebne firme i zvanično dobiju rešenja (licence) za rad. U poglavlju 4.b. identifikovano je najmanje 298 privatnih preduzeća koja obavljaju neki vid pogrebne usluge u gradovima i opštinama Srbije, a prema pribavljenim podacima samo 13 ili 4,36 odsto je do sada prošlo kroz proces provere i dobilo rešenje (licencu).

U velikim gradovima kao što su Beograd, Subotica, Niš, Novi Sad trenutno postoje značajni problemi koji onemogućavaju normalnu tržišnu konkurenciju između JKP za pogrebne usluge i privatnih pogrebnih firmi, jer JKP za pogrebne usluge zahtevaju da se posmrtni ostaci preminulog lice dovezu u njihove rashladne uređaje za čuvanje pokojnika i u suprotnom odbijaju da privatnim pogrebnim firmama zakažu termin sahrane. **Nije zabeležena nijedna reakcija Republičke komunalne inspekcije, niti Komisije za zaštitu konkurencije po ovom pitanju**, iako su napisi o ovim ucenama više puta bili objavljivani u dnevnim novinama i drugim javnim glasilima. Takođe, desilo se da su JKP u više gradova Srbije više puta u periodu 2017-2020. godine izvršile zamenu pokojnika i da su učinjene skandalozne greške prilikom kremacije/sahrane umrih lica. Inspekcija nije reagovala ni u ovim slučajevima, iako su dnevni listovi objavljivali članke na ovu temu.

Najzad, Republička komunalna inspekcija, nije izrekla mere niti kazne ni protiv jednog grada i opštine na teritoriji Republike Srbije koji se ogлуšio da svoje *odluke o grobljima i sahranjivanju* pravovremeno izmeni posle donošenja izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima u decembru 2016. godine i Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti iz februara 2018. godine. Svi zakonski rokovi za usklađivanje lokalnih gradskih i opštinskih odluka sa Zakonom i Uredbom istekli su u februaru 2019. godine i do dana završetka ove studije (decembar 2020. godine) ovo nepostupanje lokalnih samouprava i ogлуšivanje o zakonske obaveze nije sankcionisano.

Ova studija je nedvosmisleno pokazala da je dalja liberalizacija pogrebnih usluga i uvođenje konkurencije na tržištu pod jednakim uslovima u interesu i građana i države, ali bez odlučne reakcije nadležnog ministarstva i inspekcije realizacija Zakona i Uredbe neće moći da bude sprovedena u praksi.

Posebno, kada je reč o poštovanju tržišnih načela i slobodi konkurencije, u cilju daljeg napretka na ovim poljima, neophodno je i uključivanje Komisije za zaštitu konkurencije i Republičkog sekretarijata za javne politike, jer samovolju pojedinih lokalnih samouprava i njihovih javno-komunalnih preduzeća koja je izašla iz okvira interesa građana treba konstatno pratiti, kontrolisati i suzbijati.

## **b. Monopolsko ili dominantno ponašanje JKP za pogrebne usluge**

Podaci dobijeni u poglavljima 2. i 3. ove studije, a posebno kroz poređenja cena materijala, opreme i usluga, ukazuju da javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge u značajnoj meri koriste svoju privilegiju upravljanja gradskim grobljima da na osnovu nje ostvare visoku zaradu, što je protivno ulozi i misiji javno-komunalnih preduzeća osnovanih da građanima omoguće kvalitetnu i povoljnu uslugu u delatnostima od javnog interesa.

Iako je za to ponekad teško obezbediti svedoke, jer građani koji su sahranili svoje najmilije ne žele da budu javno izloženi i upere prstom na JKP čijim su visokim cenama i neadekvatnim tretmanom pogođeni, brojni su slučajevi da se sahrane/kremacije za čije organizovanje građani odaberu privatne pogrebne firme zakazuju za dan, dva ili tri kasnije nego sahrane/kremacije kada stranka odabere da kod JKP obavi kompletan proces sa kupovinom pogrebne opreme, grobnice ili spomenika. Bilo je slučajeva da JKP „Pogrebne usluge“ nisu želele da po 15-20 dana zakažu termin sahrane, jer su insistirali da privatni pogrebnik posmrtno ostatke umrlog lica prethodno doveze u njihov rashladni uređaj za čuvanje pokojnika, što je do dan danas uslov, ako porodica pokojnika hoće da se on sahrani na nekom od 9 gradskih groblja u Beogradu.

U svakodnevnoj praksi, da bi privatno pogrebno preduzeće zakazalo sahranu na gradskim grobljima u Beogradu, ono mora prevesti telo pokojnika u rashladni uređaj JKP „Pogrebne usluge“. Tom prilikom se, takođe, insistira da lični kontakti i telefonski broj stranke koja je naručila organizaciju sahrane pokojnika budu dostavljeni službi JKP „Pogrebne usluge“. Zatim se privatnom pogrebniku odobrava termin za 3, 4 ili više dana, a onda se koriste telefonski brojevi i porodica poziva sa ponudom da sahrana bude u roku od 1 ili 2 dana, ali pod uslovom da stranka otkaže angažman privatnog pogrebnika i kupi pogrebnu opremu u JKP „Pogrebne usluge“.

Jedno vreme, u periodu 2015-2019. se čak išlo toliko daleko sa zloupotrebom da je Mrtvozoračka služba Grada Beograda direktno dostavljala lične podatke pokojnika i brojeve telefona članova najuže porodice službi JKP „Pogrebne usluge“ koja bi zatim vršila kontaktiranje i nudila da sahrana tek preminulog lica bude organizovana od strane ovog JKP.



Kada klijent, zbog bližeg datuma održavanja sahrane ili iz bilo kojih drugih razloga odluči da prihvati ponudu JKP „Pogrebne usluge“, Beograd ili JKP za pogrebne usluge iz ostalih većih gradova, suočen je sa neprimereno visokim troškovima organizovanja sahrane/kremacije, izrade i podizanje spomenika na grobnicama ili uslugom ekshumacije.

Nalazi ove studije direktno kroz brojke oslikavaju kako istovremeno upravljanje grobljem i mogućnost prodaje pogrebne opreme/spomenika/usluge ekshumacije omogućava javno-komunalnim preduzećima za pogrebne usluge da od građana naplate neopravdano visoke iznose za ove proizvode/usluge. To je najbolje ilustrovano kroz tri kratka primera iz delovanja JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu:

1./Osnovni troškovi organizovanja sahrane na groblju kojim upravlja JKP „Pogrebne usluge“ u Beogradu za 527 odsto su veći od groblja na beogradskoj opštini Čukarica kojim ne upravljaju JKP „Pogrebne usluge“.

2./Beogradsko JKP za pogrebne usluge se ugrađuje na nabavnu cenu spomenika klase IMPALA za grobnicu V reda 154,2 odsto i pritom uslovljava zakupca da plati zakup grobnice za 50 godina unapred i održavanje groba 10 godina unapred. Tako podizanje najjednostavnijeg spomenika sa pratećim troškovima koje bi na nekom groblju van kontrole beogradskog JKP koštalo oko 170.000,00 RSD na grobljima kojima upravljaju JKP „Pogrebne usluge“ košta 501.939,00 RSD.

3./Efektivnih sat ili dva vremena posla na obavljanju ekshumacije posmrtnih ostataka, posle 7 godina počivanja, iz već postojeće grobnice, JKP „Pogrebne usluge“ naplaćuje 52.639,00 RSD kroz usluge pripreme, dezinfekcije i čina ekshumacije (iskopa kostiju). Ekshumaciju ne može da izvrši nijedno drugo licencirano pogrebno preduzeće na grobljima kojima upravljaju JKP „Pogrebne usluge“, tako da je ovo eklatantan primer korišćenja monopolskog položaja da bi se pribavila finansijska korist.

Navedeni primeri jasno oslikavaju kako javno-komunalno preduzeće osnovano zbog opšteg dobra građana, nakon godina nesankcionisanog dominantnog ponašanja, postaje skup, parazitski sistem koji neopravdano visoko naplaćuje svoje usluge i izvlači novac iz džepova građana.

### **c. Šteta koju trpi Fond penzijsko-invalidskog osiguranja**

Upoređivanje cena usluga koje spadaju u organizaciju sahrane/kremacije iz poglavlja 2. ove studije otvorilo je i još jedno značajno pitanje, a to je finansijska šteta koju neralno podignuti, tj. „naduvani“ troškovi organizovanja sahrane/kremacije na grobljima kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge nanose republičkom Fondu za penzijsko-invalidsko osiguranje.

Ako organizovanje sahrane kod JKP „Pogrebne usluge“ na beogradskim grobljima prosečno iznosi 49.828,00 dinara (samo osnovni troškovi bez kupovine pogrebne opreme), dok je trošak organizovanja sahrane na grobljima koje održava opština Čukarica, kao gradska opština Grada Beograda, svega 9.450,00 dinara (na grobljima opštine Zemun 12.310,00 RSD), dolazi se do zaključka da je i iznos koji jednokratno isplaćuje republički Fond penzijsko-invalidskog osiguranja za nadoknadu sahrane preminulih penzionera – korisnika ovog fonda, takođe, neralno uvećan i ne odgovara osnovnim realnim troškovima organizacije sahrane na terenu.

U prvoj polovini 2020. godine ova nadoknada koju je Fond PIO isplaćivao porodicama preminulih penzionera iznosila je 41.650,00 dinara i ona je normirana prema troškovima organizacije sahrane kod javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge.

Ukoliko se uzme da su realni troškovi organizacije sahrane (bez pogrebne opreme) na grobljima kojima upravljaju JKP za pogrebne usluge za celih 40.378,00 (poređenje sa grobljima na Čukarici), odnosno 37.518,00 (poređenje sa grobljima u Zemunu) dinara uvećani, iako je fizički posao oko organizacije sahrane po svom obimu sličan, Fond PIO zapravo isplaćuje ovu ne malu razliku na osnovu „naduvanih“ cena usluge organizovanja sahrane.

Kada se ima u vidu da je u periodu od 2015. do 2019. između 70.000 i 79.000 penzionera godišnje umiralo (ovde treba istaći da srazmerno mali procenat umrlih penzionera nisu bili osiguranici Fonda PIO, što se odnosi uglavnom na penzionere povratnike iz inostranstva) i zatim se taj broj pomnoži sa 37.518,00 dinara za koliko su troškovi organizovanja sahrane koji Fond PIO isplaćuje uvećani, dolazi se do  $37518 \times 70000 = 2.626.260.000,00$  dinara ili **22,25 miliona evra godišnje** (po kursu od 118,00 RSD za 1 EUR).

Ovo potkrepljuje i poslednji dostupni Finansijski plan Republičkog Fonda za penzijsko-invalidsko osiguranje za 2018. godinu u kom je planirano da pogrebni troškovi u istoimenoj stavci pod programskom aktivnosti PA0006 budu 2.965.000.000,00 RSD, a u koloni Izvršenje I-XII navedeno je da je do trenutka podnošenja izveštaja isplaćeno ukupno 2.877.696.000,00 RSD.

Ova studija nedvosmisleno pokazuje da se „naduvana“ vrednost osnovnih troškova organizacije sahrane od strane javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge koristi za ispumpavanje novca iz Fonda PIO, jer do sada nije postojala nijedna relevantna studija koja pokazuje koliki su realni troškovi organizacije sahrane (ukop i osnovne prateće aktivnosti na grobljima u Srbiji), pa Fond PIO uglavnom koristi cenovnike javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge za utvrđivanje iznosa pogrebnih troškova.

Na ovaj način je stvoren mehanizam korišćenja novca Fonda PIO kroz javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge, jer ova preduzeća su u 2019. obavila 23,47 odsto od ukupnog broja sahrana u Republici Srbiji i značajan deo svoje usluge naplatila kroz novac koji su porodice preminulih dobile od Fonda PIO. Ako se šire pogleda ukupan udeo JKP na tržištu pogrebnih usluga (i JKP za pogrebne usluge i mešovita) koji zajedno organizuju 68,99% od ukupnog broja sahrana zapravo je jasno da najveći deo novca od Fonda PIO progutaju javno-komunalna preduzeća.

Jasno je da ovako uspostavljen sistem rada javno-komunalnih preduzeća, zbog koga je Fond PIO svake godine siromašniji **za 22 miliona evra**, dodatno doprinosi manjku novca (deficitu) u budžetu Fonda PIO i budžetu Republike Srbije, jer država svake godine dotira Fond PIO kako bi omogućila redovnu isplatu penzija i drugih naknada iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja, tj. dotacija iz budžeta Republike Srbije Fondu PIO predstavlja najveće opterećenje budžeta.

#### **d. Siva ekonomija u oblasti pogrebne delatnosti**

Da bi se tržište pogrebnih usluga u Republici Srbiji u potpunosti uredilo i onemogućile brojne svakodnevne zloupotrebe i manipulacije kojima se nanosi šteta i državi i građanima kao korisnicima pogrebnih usluga potrebno je pooštriti primenu Zakona o komunalnim delatnostima i Uredbe o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, ali pod uslovom da se oni ne primenjuju selektivno samo prema privatnim pogrebnim preduzećima, već da svi učesnici na tržištu i iz privatnog i iz javno-komunalnog sektora budu ravnopravno kontrolisani od strane nadležne Republičke komunalne inspekcije.

Izostanak terenske kontrole nadležnih inspeksijskih organa stavio je u neravnotežan položaj privatne firme koje obavljaju pogrebnu delatnost u skladu sa Zakonom i Uredbom. 13 pogrebnih firmi dobilo je rešenja kojima se konstatuje ispunjenost uslova za obavljanje delatnosti. S druge

strane, u gradovima i opštinama Srbije na stotine drugih privatnih firmi obavlja ovu delatnost, a da nije provereno da li su se te firme uskladile sa Zakonom i Uredbom i ispunile sve kriterijume u pogledu broja zaposlenih, odgovarajućih pogrebnih vozila, poslovnih prostorija, rashladnih uređaja za čuvanje posmrtnih ostataka preminulih lica, itd.

Cilj izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima iz decembra 2016. godine bio je ne samo uvođenje konkurencije pod ravnopravnim uslovima u oblasti pogrebnih usluga na domaće tržište, već i to da sva privatna ili javno-komunalna preduzeća uvedu evropske standarde u svoj svakodnevni rad, pristup i tretman klijenata. Ovo podizanje standarda nije moguće bez značajnih ulaganja u osnovna sredstva za rad i unapređenje kulture vršenja pogrebne delatnosti koja je u većini evropskih zemalja na znatnom višem nivou nego u Srbiji i učesnici na tržištu imaju veoma sofisticiran pristup klijentima i tržišnoj utakmici.

Međutim, to nije moguće ako s jedne strane postoje licencirane firme koje imaju adekvatno opremljene i konstantno održavane prostorije, rashladne komore za čuvanje posmrtnih ostataka sa anti-statik podovima, nova vozila i opremu oslonjenu na tehnologije poslednje generacije za obavljanje pogrebne delatnosti, dok sa druge strane postoji niz lokalnih javno-komunalnih i privatnih pogrebnih preduzeća koja delatnost obavljaju u starim, improvizovanim i neadekvatnim prostorijama, sa vozilima čiji su motori ispod EUR-3 standarda, sa nedovoljno obučenim osobljem koje radi na crno i nema nikakvu zakonsku odgovornost prema klijentima.

Istovremeno dok država suzbija sivu ekonomiju uvođenjem obaveze stavljanja GPS lokatora na kamione za kompanije iz logističke industrije ili uvođenjem novih fiskalnih uređaja i softvera za radnje svih trgovinskih formata, iako su obe ove aktivnosti prošle sa nikakvim ili minimalnim rezultatima u okolnim EU zemljama (Hrvatska i Bugarska, na primer), postavlja se otvoreno pitanje kome je u interesu da u oblasti pogrebne delatnosti svakodnevno na terenu radi 95% odsto pogrebnih firmi za koje nije provereno jesu li ispunile sve zakonske predušlove?

Nažalost, siva ekonomija u oblasti pogrebne delatnosti u Srbiji je mnogo šireg obima, jer je za njeno potpuno sagledavanje, pre svega, neophodno uraditi dubinsku analizu odliva novca iz javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge kroz javne nabavke i mimo njih, o čemu je u periodu posle 2010. godine više puta izveštavala i Državna revizorska institucija. Anomalije sistema kontrole odliva novca iz JKP rezultovale su i apsurdnim sudskim presudama iz 2013. i 2014. godine u kojima su direktori JKP za pogrebne usluge osuđeni da plate simbolične novčane kazne od 50.000 dinara (424 EUR) zato što su vršili milionske javne nabavke (više miliona evra) bez ijednog sprovedenog tenderskog postupka. Da ironija bude veća upravo u tim poslovnim godinama kada su javne nabavke sprovedene bez raspisivanja tendera, ta ista javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge nagomilala su značajan deo od 4,34 miliona evra gubitaka u svojim bilansima. Prebacivanje milionskih iznosa za fiktivne ili nepotpune nabavke ili usluge jedan je od osnovnih oblika sive ekonomije po načelima Evropskog ekonometrijskog instituta i GRECO, a u slučaju javno-komunalnih preduzeća u oblasti pogrebnih usluga u Srbiji to bi moralo da bude predmet jedne posebne studije. Kada govorimo o ovom području sive ekonomije problem u Srbiji je mnogo širi, jer sistem dopušta brojne malverzacije i manipulacije uz minimalnu odgovornost počinitelaca, a rad JKP za pogrebne usluge je samo jedna oblast u kojoj se ovo manifestovalo.

## **e. Posledice koje trpe korisnici pogrebnih usluga**

Najveći gubitnici stanja u oblasti pogrebnih usluga, detaljno opisanog u ovoj studiji, su građani Srbije koji su izloženi manipulacijama i primorani da ove usluge koriste.

Premda su pogrebne usluge jako osetljivo područje, jer građani biraju ponuđače i izvršioce ovih usluga na relativno slabo razvijenom tržištu u najbolnijim životnim momentima i okolnostima, stiče se utisak da zakonodavci i organi izvršne vlasti u Republici Srbiji nisu uradili dovoljno da zaštite građane kao potrošače od niza negativnih faktora, među kojima se posebno ističu:

- a. Visoki i ekonomski neopravdani troškovi organizacije sahrana/kremacija na grobljima kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća
- b. Visoki i ekonomski neopravdani troškovi ekshumacije, kao uslov za polaganje posmrtnih ostataka u već zakupljene grobnice na grobljima kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge
- c. Visoki i ekonomski neopravdani troškovi izrade, podizanja i održavanja spomenika, kao uslov za kupovinu novih grobnica na grobljima kojima upravljaju javno-komunalna preduzeća za pogrebne usluge
- d. Izostanak kontrole nad ispunjenošću propisanih uslova (standarda) iz Zakona i Uredbe kod više od 90% javno-komunalnih preduzeća na teritoriji Republike Srbije koja obavljaju pogrebnu delatnost
- e. Izostanak kontrole nad ispunjenošću propisanih uslova (standarda) iz Zakona i Uredbe kod 95,64% privatnih preduzeća koja na terenu de facto obavljaju pogrebnu delatnost
- f. Uslovljavanje građana (i privatnih pogrebnih preduzeća koje građani odaberu) od strane javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge da se posmrtni ostaci čuvaju isključivo u rashladnim uređajima JKP, kao uslov za zakazivanje termina sahrane
- g. Visoke i ekonomski neopravdane cene pogrebne opreme koje građani plaćaju kada u želji da što pre dobiju termin sahrane odluče da prihvate da kupe pogrebnu opremu kod JKP za pogrebne usluge (što se usmeno često postavlja kao uslov prilikom komunikacije građana sa osobljem JKP za pogrebne usluge)
- h. Prekomereno administriranje i zahtevi za pribavljanjem dodatnih dokumenata kao uslov za organizaciju sahrane/kremacije, korišćenje grobnice ili grobnog mesta koji dodatno oduzimaju vreme i povećavaju troškove građana
- i. Sprega uprava i rukovodilaca pojedinih bolnica i staračkih domova sa upravama i rukovodiocima JKP za pogrebne usluge ili pojedinim privatnim pogrebnim preduzećima koja ne poseduju licence (ispunjenost uslova) za svoj rad i uslovljavanje porodica pokojnika da prihvate usluge određenog javnog ili privatnog pogrebnog preduzeća
- j. Dodatna šteta koju svi građani kao poreski obveznici trpe zbog nagomilanih gubitaka i neefikasnosti u radu javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge, jer se ti gubici nadoknađuju iz budžeta gradova osnivača ovih JKP.

Ovakvo stanje u oblasti pogrebne delatnosti u Republici Srbiji zapravo upućuje da je čitav niz sistemskih mehanizama i institucija delimično ili u potpunosti zatajio i da su potrebne korenite promene u načinu na koji se sprovodi Zakon o komunalnim delatnostima, Uredba o načinu i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalnih delatnosti, Zakon o zaštiti potrošača i Zakon o zdravstvenoj zaštiti.

Pored stalne kontrole i monitoringa od strane Republičke komunalne inspekcije, Zdravstvene inspekcije i Komisije za zaštitu konkurencije na učesnike tržišne utakmice na terenu u pogledu ispunjenosti uslova za obavljanje pogrebne delatnosti i delatnosti upravljanja grobljima, kao i tržišnog ponašanja javno-komunalnih i privatnih preduzeća, neophodno je dalje nastaviti sa unapređenjem zakonskog okvira koji treba da suzbije mogućnosti za zelenašenje i ucenjivanje građana. Treba onemogućiti korisnike javne svojine, kao što su gradska groblja i bolnice, i njihove rukovodioce da vrše bilo kakvo uslovljavanje građana u pogledu izbora vršilaca pogrebnih usluga ili prodavaca pogrebne opreme. Bolnice koje su, takođe, građene iz doprinosa za zdravstvo, ali i poreza građana, moraju biti jednako dostupne za sva licencirana pogrebna preduzeća i svako uslovljavanje građana ili naplata dodatnih naknada za preuzimanje pokojnika iz bolnica mora biti najstrožije zabranjena.

Koliko su građani izloženi manipulacijama najbolje ilustruje činjenica da su u nekoliko najvećih bolnica na teritoriji Grada Beograda (Gradska bolnica, KBC „Bežanijska kosa“, Klinički centar Srbije, KBC Zemun) otvorene prodavnice pogrebne opreme JKP „Pogrebne usluge“. Međutim, Beograd nije izdvojeni slučaj. Slična situacija se ponavlja i u manjim gradovima i opštinama, pa je tako u Indiji, u Specijalnoj bolnici „Dr Borivoje Gnjatić“, registrovano i zvanično prijavljeno privatno pogrebno preduzeće, iako je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti ovakav vid iznajmljivanja bolničkog prostora u nemedicinske svrhe zabranjen.

Da bi se sprečile zloupotrebe kod preuzimanja pokojnika iz bolnica i dobijanja termina sahrane, mnoge evropske države jasno su razdvojile delatnost upravljanja grobljima od pogrebne delatnosti koja podrazumeva organizovanje sahrane, prodaju pogrebne opreme i slobodan izbor ponuđača za izradu, podizanje i održavanje nadgrobnih spomenika. U evropskim državama nezamislivo je kao u Srbiji da se prodavnice pogrebne opreme javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge, ali i određenih privatnih pogrebnih firmi nalaze u bolničkim zgradama i krugovima bolnica. Srbija je jedina zemlja u Evropi u kojoj se pored odeljenja gerijatrije u gradskim bolnicama (Beograd je najočigledniji primer) nalaze ispostave JKP za pogrebne usluge, pa tako bolesnici na bolničkom odeljenju svaki dan gledaju mrtvačke sanduke, krstove i drugu pogrebnu opremu, a postoje i slučajevi da su ovakve radnje smeštene uz porodilišta u kojima majke donose decu na svet. Ovde nije reč samo o zadovoljavanju lukrativnih interesa, već o kršenju civilizacijski normi i osnovnih prava starih i bolesnih ljudi, trudnica i majki sa tek rođenim bebama da budu stacionirani i lečeni u za to prikladnom i zaštićenom okruženju. Interesantno je pritom da Republička zdravstvena inspekcija do sada ni u jednom slučaju otvaranja pogrebnih prodavnica u bolnicama nije zvanično reagovala, niti ovakvo postupanje, suprotno Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, zabranila.

Sve navedeno upućuje da se iza kulisa, u okviru pogrebne delatnosti, vodi stalna borba za što veći „kolač“ na tržištu pogrebnih usluga, ali metodi za „osvajanje“ i dominaciju tržištem odavno prelaze granice dobrog ukusa i ponašanja u civilizovanim zemljama. Država i njeni organi moraju da pokažu nedvosmisleno volju i ulože napor da evropske norme u oblasti pogrebnih usluga, usvojene na papiru, najzad pretoče i u realni život i strogo sankcionišu svaku zloupotrebu.

## 6. Zaključci studije

---

Na osnovu podataka prikupljenih i analiziranih u ovoj studiji mogu se izvući odgovarajući zaključci koje se aktivnosti moraju dalje sprovesti kako bi oblast pogrebnih usluga bila uređena u najboljem interesu Republike Srbije, njenih građana, ali i svih legalnih privrednih entiteta uključenih u pogrebne delatnosti.

Uređivanje osetljive delatnosti poput ove dugoročno treba da dovede do povećanja nivoa kvaliteta i efikasnosti pogrebnih usluga sa ekonomski realnim cenama, što podrazumeva i dalji razvoj tržišne konkurencije, kao preduslov da građani mogu slobodno da odaberu adekvatne ponuđače usluga.

Uređivanje pogrebne delatnosti podrazumeva i uvođenje veće kontrole i transparentnosti rada javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge i njihovo racionalno poslovanje. U JKP za pogrebne usluge moraju biti uvedeni potpuno isto principi rada kao i u privatnim pogrebnim preduzećima, uz puno poštovanje načela efikasnosti, ekonomičnosti i samoodrživosti.

Za Republiku Srbiju koja pripada grupi od 6 najsiromašnijih evropskih zemalja (čiji je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika u periodu između 2014-2018. godine bio 39,7 procenata evropskog proseka BDP po glavi stanovnika) predstavlja ogroman luksuz i rasipništvo da održava u životu obimne javno-komunalne sisteme koji s jedne strane stvaraju značajne gubitke, a s druge strane pružaju nedovoljno kvalitetnu i skupu uslugu građanima. Svaka evropska država koja pažljivo brine o svom budžetu nastoji da demontira ovakve neefikasne sisteme i da smanji potrebu za intervencijom iz državnog budžeta dragocenim novcem poreskih obveznika.

Osnovni izazov za aktuelnog i buduće ministre srpskih finansija je zapravo žele li javno-komunalni sistem oslonjen na glomazne kompanije gubitaše koje zelenaše nad građanima kako bi nadomestile sopstvenu neproduktivnost i neefikasnost ili jednostavniji i jeftiniji sistem sa mnoštvom malih i srednjih preduzeća koja zapošljavaju ljude na realnim osnovama i plaćaju poreze, doprinose i druge prinadležnosti, a pružaju kvalitetniju uslugu građanima? Ovo je, uostalom, otvoreno pitanje mnogo šire strategije održivog upravljanja javnom svojinom i resursima, kao i celokupnim javnim sektorom, a blisko povezano sa strategijom razvoja sektora malih i srednjih preduzeća i principima demonopolizacije i decentralizacije. Za sada je jedino sigurno da je odgovor nepoznat, jer nadležne državne institucije, zaključno sa krajem 2020. godine, nisu uradile nijednu studiju stanja u oblasti pogrebne delatnosti, niti su pozvali relevantne organizacije iz ove oblasti i eksperte na otvorenu razmenu mišljenja o aktuelnim kretanjima i usmeravanju ovog sektora u nastupajućim godinama.

Ako se vodimo načelima održive ekonomske logike i zdravog razuma da je državni interes da obezbedi adekvatne pogrebne usluge građanima, u skladu sa evropskim direktivama i civilizacijskim normama 21. veka, a da pritom, umesto nadoknađivanja gubitaka, ostvari i značajne prihode u budžetu (ili bar eliminiše rashode), zaključci ove studije bili bi sledeći:

- ✓ Ministarstvo nadležno za oblast infrastrukture mora u najkraćem roku formirati registar javno-komunalnih i privatnih preduzeća koja ispunjavaju zakonske preduslove da obavljaju pogrebnu delatnost u cilju suzbijanja sive ekonomije i sprečavanja sveprisutnih zloupotreba nad građanima.
- ✓ Republička komunalna inspekcija mora izvršiti inspeksijski nadzor u svim gradovima i opštinama Republike Srbije i utvrditi koja od javno-komunalnih i privatnih pogrebnih preduzeća aktivnih na terenu ispunjavaju uslove iz Zakona i Uredbe. Svi koji ispunjavaju uslove moraju biti upisani u jedinstveni registar za pogrebnu delatnost, a ostali moraju biti onemogućeni u obavljanju ilegalne delatnosti.

- ✓ Republička zdravstvena inspekcija mora obaviti inspekcijski nadzor u beogradskim i drugim bolnicama širom zemlje i zabraniti rad prodavnica pogrebne opreme i drugih ispostava javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge, ali i privatnih pogrebnih radnji, tamo gde ih ima u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti.
- ✓ Ministarstvo nadležno za oblast infrastrukture mora u sadejstvu sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, a uz uključivanje Republičke komunalne inspekcije, izreći mere protiv svih gradova i opština koji zaključno sa krajem 2020. godine nisu doneli lokalne Odluke o upravljanju grobljima i sahranjivanju usklađene sa Zakonom o komunalnim delatnostima i Uredbom o načinima i uslovima za otpočinjanje obavljanja komunalne delatnosti i naložiti da ovo usklađivanje bude pod hitno izvršeno.
- ✓ Komisija za zaštitu konkurencije i Republička komunalna inspekcija moraju izreći mere i sankcionisati praksu uobičajenu u Beogradu i ostalim gradovima u kojima JKP za pogrebne usluge uslovljavaju licenciranu privatnu konkurenciju na tržištu zakazivanjem termina sahrana i tako koriste dominantni položaj da građanima nametnu svoje značajno skuplje usluge i kupovinu pogrebne opreme.
- ✓ Ministarstvo nadležno za oblast infrastrukture u daljim promenama Zakona o komunalnim delatnostima treba da jasno razdvoji delatnost upravljanja grobljem od pogrebnih usluga i da ne dozvoli istim preduzećima da obavljaju i jednu i drugu delatnost, čime bi se onemogućile dalje manipulacije, ucenjivanje i zelenašenje nad građanima korisnicima pogrebnih usluga. Ovo bi dugoročno omogućilo jednak pristup grobljima javno-komunalnim i privatnim pogrebnim preduzećima i ravnopravnu tržišnu utakmicu koja je u interesu i države i građana, po uzoru na mnoge druge evropske zemlje, gde ovo odlično funkcioniše u svakodnevnoj praksi. Na ovaj način Zakon o komunalnim delatnostima bi bio usklađen i sa Direktivom 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Veća od 12.12.2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu.
- ✓ Kroz donošenje novog Zakona o sahranjivanju i grobljima treba oblast upravljanja grobljem i sahranjivanja dalje uskladiti sa evropskim normama, dopustiti mogućnost da građani budu vlasnici a ne zakupci grobnog mesta i tako stvoriti uslove da preduzeća koja upravljaju grobljima efikasno naplate svoje osnovne prihode. Potrebno je uspostaviti i jedinstveni registar pasivnih i aktivnih groblja na teritoriji Republike Srbije koji trenutno ne postoji i propisati uslove pod kojima država, lokalna samouprava ili privredni subjekat (kroz javno-privatno partnerstvo) može da izgradi groblje ili krematorijum. Takođe, vlasniku/zakupcu grobnice treba omogućiti isključivo pravo da samostalno bira vršioca radova na izgradnji, održavanju ili sanaciji nadgrobnog spomenika, kao i vršioca procesa ekshumacije na svim grobljima na teritoriji Republike Srbije, za razliku od sadašnjeg stanja u kome na grobljima pod upravom JKP za pogrebne usluge to mogu obavljati samo ta preduzeća. Ovim Zakonom takođe treba omogućiti da nadležno ministarstvo za infrastrukturu vrši kontrolu cena grobnica koje su dostigle basnoslovne visine i da ta cena bude u skladu sa razvijenošću gradova i opština na teritoriji Republike Srbije i stvoriti preduslove da se evidencija o grobnim mestima vodi na savremen način i da svim potomcima građana koji su sahranjeni na grobljima na teritoriji Republike Srbije bude dostupno da iz bilo kog dela sveta, preko elektronskih evidencija, pronađu gde se nalaze posmrtni ostaci njihovih predaka. Zakon o sahranjivanju i grobljima treba i da maksimalno ubrza spore i nagomilane administrativne procedure koje otežavaju proces sahranjivanja/kremacije, transport

posmrtnih ostataka iz inostranstva u Srbiju i obratno i nameću dodatne nepotrebne troškove građanima. Ovde se posebno misli na dokumenta koja izdaju ili zahtevaju JKP koja upravljaju grobljima kao što su:

- a. Potvrda o obezbeđenom grobnom mestu za prevoz umrlog lica iz inostranstva
- b. Ograničavanje rokova za preuzimanje urne sa pepelom kod kremacije i ekspres kremacije
- c. Izdavanje potvrde o grobnom mestu za potrebe ekshumacije
- d. Pojednostavljene procedura za odobrenje za sahranjivanje i ekshumaciju posmrtnih ostataka u određeno grobno mesto/grobnicu

Većina ovih dokumenata se može pribavljati i podnositi u elektronskoj formi i nužno je da Zakon o sahranjivanju i grobljima obaveže preduzeća koja upravljaju grobljima da prihvate elektronsku formu dokumenata.



## 7. Metodologija i prikupljanje podataka za ovu studiju

---

### a. Metodologija i način prikupljanja podataka

Tokom rada na ovoj studiji autori i tim Mreže za poslovnu podršku koji im je asistirao bili su suočeni sa brojnim izazovima u pogledu izvora i verodostojnosti podataka.

Zbog značajnog nedostatka zvaničnih podataka državnih institucija Republike Srbije o oblasti pogrebnih usluga bilo je potrebno sprovesti i dodatni istraživački rad i prikupiti podatke iz različitih izvora, zatim izvršiti proveru ispravnosti istih, oceniti njihov značaj i „težinu“ za prikazivanje veličina, trendova i vrednosti prikazanih u studiji i staviti ih u realni kontekst koji oslikava stanje u oblasti pogrebnih delatnosti na nivou Republike.

Istraživački rad na prikupljanju podataka trajao je skoro 90 dana i pritom su korišćeni različiti izvori, od sajtova i publikacija zvaničnih državnih institucija i javnih preduzeća, zatim pretraga po arhivama i elektronskim bazama podataka, pa sve do neposrednog prikupljanja informacija sa terena, korišćenjem kapaciteta i kontakata više poslovnih asocijacija aktivnih u različitim regionima i na celoj teritoriji Srbije.

Za sve podatke navedene u studiji, bilo da su iz zvaničnih državnih izvora ili prikupljeni alternativnim metodama, postoji relevantna dokumentacija i dokazi. Nije korišćeno ništa iz anonimnih izvora i svaki pojedinačni podatak je proverljiv.

Nažalost, opšti utisak autora koji imaju dugogodišnje iskustvo u ekonomskoj analitici i istraživanjima, je da je celokupna oblast pogrebnih usluga značajno ispuštena od strane državnih struktura i organa izvršne vlasti, iako je ona sa socijalnog, kulturnog i ekonomskog aspekta veoma bitna za građane Srbije.

Ako se posmatra isključivo ekonomski aspekt, godišnji obrt od **9.012.223.272,00 dinara** ili **76,37 miliona evra** (po kursu od 118,00 RSD za jedan EUR) na tržištu pogrebnih usluga i **još više desetina miliona evra** (slobodna procena, jer nije bilo moguće pronaći egzaktnu podatke) za segment izrade, podizanja i održavanja nadgrobnih spomenika, zajedno svrstavaju pogrebnu delatnost u značajan sektor privrede u našoj zemlji. Sektor u kome ukupan godišnji promet svakako premašuje 100 miliona evra zaslužuje da od strane zvaničnih institucija države bude adekvatno praćen na osnovu realno proverljive i razrađene metodologije, što trenutno nije slučaj.

### b. Izvori podataka

1. Web sajt Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji
2. Štampana i elektronska izdanja Službenog glasnika Republike Srbije
3. Dostupni podaci Državne revizorske institucije Republike Srbije
4. Lokalni službeni listovi 47 gradova i opština na teritoriji Republike Srbije
5. Web sajt i drugi akti Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije
6. Web sajt i drugi akti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Rep. Srbije
7. Web sajt i drugi akti Vlade Republike Srbije
8. Web sajt i drugi akti Narodne Skupštine Republike Srbije
9. Web sajt i drugi akti Republičkog zavoda za statistiku
10. Web sajt i drugi akti Privredne komore Srbije (Poslovno udruženje komunalnih preduzeća „Komdel“)

11. Javno dostupni bilansi stanja i uspeha javno-komunalnih preduzeća za pogrebne usluge i licenciranih privatnih pogrebnih firmi sa sajta Agencije za privredne registre Republike Srbije
12. Rešenja i drugi akti Republičke komunalne inspekcije
13. Web sajt i drugi dokumenti Udruženja privatnih pogrebnika Srbije
14. Cenovnici i drugi akti JKP „Pogrebne usluge“, Beograd
15. Cenovnici i drugi akti JKP „Šumadija“, Kragujevac
16. Cenovnici i drugi akti JKP „Lisje“, Novi sad
17. Cenovnici i drugi akti JKP „Gorica“, Niš
18. Cenovnici i drugi akti JKP „Komunalije“, Sremska Mitrovica
19. Cenovnici i drugi akti JKP „Komunalac“, Inđija
20. Cenovnici i drugi akti JPPC Čukarica, Beograd
21. Cenovnici i drugi akti JPPC Zemun, Beograd
22. Cenovnici i drugi akti JKP „Napredak“, Sokobanja
23. Cenovnici i drugi akti JKP „Pogrebno“, Subotica
24. Cenovnik i dokumenti privrednog društva „Dianthus“, Beograd, Zemun
25. Cenovnik privrednog društva „Funero“, Subotica
26. Finansijski plan Republičkog Fonda za penzijsko-invalidsko osiguranje za 2018. godinu
27. Podaci sa web sajta i iz zvaničnih publikacija Economics and Econometrics Research Institute (EERI)
28. Podaci sa web sajta i iz zvaničnih publikacija EUROSTATa
29. Podaci sa web sajta i iz zvaničnih publikacija Group of States against Corruption (GRECO)
30. Web sajt i drugi dokumenti European Parliament
31. Web sajt i drugi dokumenti European Council
32. Dostupni podaci Sektora za inspeksijske poslove Ministarstva zdravlja Republike Srbije
33. Mrtvozoračka služba Grada Beograda