

Posebna radna grupa za izradu predloga Strategije za restrukturiranje i privatizaciju javnih preduzeća

Nacrt 27.11.2009.

**Strategija restrukturiranja
javnih komunalnih preduzeća u Srbiji**

Nacrt za diskusiju koji su pripremili EBRD, EU-MISP, KfW, USAID-MEGA i Svetska banka/LGID

27. oktobar 2009.

Sadržaj

0. SAŽETAK	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.3
1. UVOD U STRATEGIJU	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.6
1.1 ISTORIJAT	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.6
1.2 CILJEVI STRATEGIJE.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.8
2. OPIS POSTOJEĆEG STANJA.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.9
3. KLJUČNI PROBLEMI S KOJIMA SE SUOČAVAJU JKP.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.14
3.1 Opšti PROBLEMI S KOJIMA SE SUOČAVAJU JKP.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.14
3.2 SPECIFIČNI PROBLEMI S KOJIMA SE SUOČAVAJU KLJUČNI KOMUNALNI SEKTORI.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.12
4. ELEMENTI STRATEGIJE.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.14
4.1.1 Istorijat	Error! Bookmark not defined.14
4.2.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama.....	Error! Bookmark not defined.17
4.3 DELOKRUG USLUGA JKP.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.17
4.3.2 Strateške politike i ključne akcije.....	Error! Bookmark not defined.18
4.3.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama.....	Error! Bookmark not defined.18
4.4 REGIONALIZACIJA I MEĐUOPŠTINSKA SARADNJA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.19
4.4.2 Strateške politike i ključne akcije.....	Error! Bookmark not defined.21
4.5 KORPORATIVNO UPRAVLJANJE JKP I ODNOS IZMEĐU OSNIVAČA I JKP	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.23
4.6 POBOLJŠANJE FINANSIJSKIH I POSLOVNIH REZULTATA	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.28
4.6.1 Istorijat	Error! Bookmark not defined.28
4.6.2 Strateške politike i ključne akcije.....	Error! Bookmark not defined.29
4.7 TARIFE	32
4.7.1 Istorijat	32
4.7.2 Strateške politike poslovanja i ključne akcije	33
4.8 REGULACIJA TARIFA I UČINAK JKP	34
4.8.1 Istorijat	34
4.8.2 Strateške politike i ključne akcije.....	36
4.8.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama.....	38
4.9 FINANSIRANJE KAPITALNIH INVESTICIJA	3938
4.9.1 Istorijat	39
4.9.2 Strateške politike i ključne akcije.....	4244
4.9.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama.....	44
4.10 PODSTICANJE UČEŠĆA PRIVATNOG SEKTORA	4645
4.10.1 Istorijat	4645
4.10.2 Strateške politike i ključne akcije.....	4847
4.10.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama.....	5049
5 SPISAK STUDIJA O ISTORIJATU.....	5251

0. SAŽETAK

Strategija restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća (JKP) u Srbiji pripremljena je s ciljem da se JKP, koja su u nadležnosti lokalnih samouprava, korak po korak transformišu u finansijski održiva, tržišno orijentisana preduzeća koja obezbeđuju visokokvalitetne usluge svojim potrošačima. Efikasno pružanje komunalnih usluga važno je za privredu kao i za dobrobit svih građana Srbije.

Ova strategija identifikuje glavne prepreke pri postizanju navedenih ciljeva i preporučuje reformnske opcije. Efikasno sprovođenje ove strategije u mnogome zavisi od saradnje i koordinacije aktivnosti na nacionalnom i lokalnom nivou vlasti. Preporučene mere u Strategiji su u odnosu međuzavisnosti i ne treba da se primenjuju selektivno. Međutim, ograničeni resursi, kako finansijski tako i ljudski, mogu usloviti sprovođenje Strategije po fazama.

Ključne preporuke Strategije su:

Reforma svojinske i upravljačke strukture JKP: Svojina na sredstvima koja koriste JKP treba da se prenese na lokalne samouprave, kako bi one sa JKP u svakom konkretnom slučaju definisali kriterijume za konkretno uređivanje imovinskih odnosa. JKP treba da se transformišu u privredna društva, čije je poslovanje uređeno Zakonom o privrednim društvima. Uspostavljanje jasnih svojinskih odnosa između osnivača i JKP omogućilo bi lakše sprovođenje procesa regionalizacije usluga i pojednostavilo učešće privatnog sektora u obavljanju komunalnih delatnosti. Trebalo bi podsticati regionalizaciju u izvesnim sektorima, kao što je vodosnabdevanje i upravljanje čvrstim otpadom, da bi se postigla efikasnija proizvodnja uz smanjenje troškova (ekonomija obima) i racionalnije planiranje. JKP koja obavljaju više komunalnih delatnosti treba da za svaku komunalnu delatnost posebno vode obračun prihoda i rashoda na transparentnoj osnovi, kako bi se stvarni prihodi i troškovi usluga dokumentovali i uporedili. JKP i opštine treba da se oslobode sporednih delatnosti i imovine koja služi obavljanju ovih sporednih delatnosti.

Definisati odnose između opština i JKP: JKP treba da posluju kao privredna društva, uz eliminisanje političkog uticaja na vođenje poslovne politike preduzeća. Odnosi između osnivača i njihovih JKP kao i i privatnih operatera koji pružaju komunalne usluge, treba da budu uređeni Sporazumima o pružanju usluga, koji jasno određuju ciljeve koje JKP treba da ostvare, a koji su ustanovljeni godišnjim Planovima poslovanja i prate se kroz kvatalne izveštaje tih preduzeća. Da bi se ovo ostvarilo, država i lokalne samouprave treba da ustanove ciljeve koje treba dostići u postepenom poboljšanju efikasnosti poslovanja, kao i da uspostave sistem pokazatelja i merila za praćenje efikasnosti uz praćenje realizacije ciljeva na jasan i transparentan način. Rukovodioci u JKP treba da budu ocenjivani i vrednovani prema rezultatima poslovanja, odnosno prema uspešnosti ostvarivanja zadatih ciljeva. JKP bi trebalo da preuzmu odgovornost za

planiranje realizaciju investicija. Lokalne samouprave bi trebalo da formiraju službe koje će pratiti i nadzirati rad JKP u skladu sa Sporazumom o pružanju usluga.

Poboljšati operativni učinak JKP: Država treba da podrži programe kroz tehničku pomoć, a finansijska pomoć treba da bude uslovljena dobrim poslovnim rezultatima koji će stvarno dovesti do poboljšanja finansijskog i operativnog učinka JKP. Država i lokalne samouprave treba da podstiču JKP da uvedu višegodišnje poslovno planiranje, da procene vrednost imovine i povećaju budžete za investiciono održavanje, gde je to neophodno, da smanje tekuće troškove; da JKP sprovedu racionalizaciju zaposlenih i poboljšaju njihovu kvalifikacionu strukturu; da unaprede sistem evidencije potrošača i poboljšaju naplatu; i da smanje tehničke i tržišne gubitke.

Uvesti metodologiju za utvrđivanje tarifa i standarda poslovanja: Za velika JKP, koja ostvaruju prihod a koja zavise od naplate za pružene usluge, tarife su suviše niske da bi obezbedilo poboljšanje postojećih ili uvođenje novih usluga. Potrebno je promeniti praksu po kojoj se tarife povećavaju sa promenom inflacije. Metodologija utvrđivanja tarifa u komunalnom sektoru (voda i čvrsti otpad) treba da se uspostavi zakonom, s ciljem da se postigne povraćaj uložene investicije u celini, uključujući makar jedan mali deo za investiciona ulaganja. Istovremeno, sva JKP treba podsticati da poboljšaju efikasnost poslovanja putem ustanovljavanja pokazatelja i merila za praćenje učinka. Ovi pokazatelji treba da budu deo ugovora koji se potpisuje između osnivača i JKP. Kad se ustanovi metodologija za praćenje poslovanja, opštine će urediti kako strukturu i povećanje cena, tako i ostvarenje željenog učinka poslovanja za većinu poslovnih jedinica u okviru JKP. Država će imati ulogu nadzornog organa i koristiti informacije o uspešnom poslovanju JKP kako bi se pratilo da se sredstva koja stižu sa centralnog nivoa i iz međunarodne pomoći za finansiranje kapitalnih investicije raspodeljuju prema pokazateljima učinka.

Unaprediti i povećati kapitalne investicije: Ustanoviti odgovornost JKP za definisanje i sprovođenje višegodišnjih investicionih planova, koji se preuzimaju u godišnje planove poslovanja. JKP bi trebalo da raspolažu sredstvima za finansiranje dela kapitalnih programa iz sopstvenih prihoda kao i iz komercijalnih kredita. Bespovratna sredstva za kapitalne investicije JKP treba da budu sprovedena na bazi ko-finansiranja sa JKP. Država treba da se angažuje kako bi se poboljšala dostupnost kreditnih sredstava za finansiranje komunalne infrastrukture i to davanjem garancija za kredite međunarodnih finansijskih institucija i komercijalnih banaka. Sredstva za finansiranje kapitalnih investicija sa centralnog nivoa bi trebalo da budu usmeravani samo u ona JKP koja su opredeljena za jačanje institucionalnih kapaciteta i poboljšanje efikasnosti, što će utvrditi putem pokazatelja poslovanja, to jest JKP koja jednim delom učestvuju u finansiranju kapitalnih investicija.

Omogućiti učešće privatnog kapitala: Privatni sektor može biti važan izvor finansiranja kapitalnih investicija i prenosa tehničkog i operativnog „know-how“ (tehnološkog znanja i iskustva). Privatni sektor može da se uključi u sektor komunalnih usluga u oblasti upravljanja delatnostima JKP i realizacije kapitalnih ulaganja. Učešće privatnog sektora treba sprovesti kao „pilot pristup“ a ne kao opšte pravilo. Pravni okvir za javno-privatna partnerstva (JPP) treba da bude stimulativan, odnosno da podstiče investiranje privatnog sektora u komunalnu infrastrukturu. U tom smislu, država treba da što pre definiše metodologiju za utvrđivanje cena komunalnih usluga i donese zakon o vraćanju imovine lokalnim samoupravama. Tamo gde opštine odluče da samostalno sprovedu projekte javno-privatnog partnerstva u komunalnoj oblasti, država treba da ih podrži tako što će im obezbediti odgovarajuću tehničku pomoć, kako bi lokalne samouprave imale dovoljna kapacitet da mogu da sklope racionalne sporazume sa privatnim pružiocima komunalnih usluga.

Razradiće se Akcioni plan Strategije koji će u glavnim crtama definisati potrebe za pravnim i institucionalnim reformama, kao i sredstva potrebna da se reforme sprovedu, uključujući i zahteve za tehničkom pomoći, da bi se osigurala efikasnosti i delotvornost procesa.

1. Uvod u Strategiju

1.1 Istorijat

Opštine u Srbiji su obavezne, prema Zakonu o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS“, br. 16/97 i 42/98) (u daljem tekstu: Zakon), da obezbede (čl. 6) komunalne usluge, koje su tačno specificirane u članu 4. Zakona, kako sledi:

- 1) Prečišćavanje i distribucija vode;
- 2) Prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda;
- 3) Proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom;
- 4) Prevoz putnika u gradskom saobraćaju;
- 5) Održavanje čistoće u gradovima i naseljima u opštini;
- 6) Uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina;
- 7) Održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima i javna rasveta;
- 8) Održavanje deponija;
- 9) Uređenje i održavanje groblja i sahranivanje.

Osim ovih „obaveznih komunalnih usluga“ (koje su detaljnije opisane u članu 5. Zakona) za koje opština treba da obezbedi „organizovano i trajno obavljanje i razvoj“ (član 6. Zakona), skupštini opštine je dozvoljeno, članom 4. Zakona, da „odredi i druge delatnosti od lokalnog interesa i propiše uslove i način njihovog obavljanja kao što su: dimničarske usluge, održavanje javnih WC-a, održavanje javnih kupatila, kafilerija, javnih prostora za parkiranje, održavanje pijaca i pružanje usluga na njima, održavanje javnih bunara i česmi, kao i druge delatnosti od lokalnog interesa.

Isti Zakon, u članu 8. predviđa da „za obavljanje komunalnih delatnosti opština osniva javna komunalna preduzeća, ili njihovo obavljanje poverava drugom preduzeću, odnosno preduzetniku, u skladu sa zakonom i propisom skupštine opštine.“

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa („Sl. Glasnik RS“, br. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005-ispr. i 123/2007-dr. zakon) (u daljem tekstu: Zakon o javnim preduzećima) dozvoljava opštinama da osnivaju javna komunalna preduzeća (JKP) koja obavljaju te usluge.

Izmenama Zakona o javnim preduzećima iz 2005. godine (član 22, 22a i 22b) JKP su obavezana da Vladi dostavljaju Godišnji program poslovanja, na koji je saglasnost dao osnivač, odnosno nadležna lokalna samouprava, radi praćenja kretanja cena i zarada (čl. 22 b).

Ovakva izmena zakona donešena je sa ciljem da se restrukturiranje javnih preduzeća koje je u sklopu Stand By aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) sprovela Republika Srbija nad javnim preduzećima čiji je ona osnivač, prenese i na lokalne

samouprave. Konkretna povod za ovakvu izmenu Zakona o javnim preduzećima bila je činjenica da se makroekonomskom analizom ustanovilo da lokalna javno-komunalna preduzeća vrše inflatorni pritisak tako što podižu cene i na taj način pokrivaju svoju neefikasnost.

Godišnji program poslovanja je izabran kao metod kontrole jer član 22. Zakona o javnim preduzećima propisuje obavezan sadržaj programa poslovanja: „planirane izvore prihoda i pozicije rashoda po namenama; planirani način raspodele dobiti javnog preduzeća; elemente za celovito sagledavanje politike cena proizvoda i usluga, kao i politike zarada i zaposlenosti u tom preduzeću.“

Kako kaznena mera za lokalnu samoupravu čija preduzeća ne dostave program poslovanja koji je u skladu sa Zakonom i „politikom projektovanog rasta cena i zarada koju za tu godinu utvrđuje Vlada Republike Srbije, ministar nadležan za poslove finansija može izdati nalog da se privremeno obustavi prenos transfernih sredstava iz budžeta...“ (član 22b Zakona o javnim preduzećima)

Prve godine praćenja 2005, za poslovne planove za 2006. godinu izdata je kratka instrukcija sa rokovima za dostavljanje planova, obaveštenjem o politici Vlade u vezi sa projektovanim rastom cena i zarada, za tu godinu, kao i o načinu praćenja realizacije plana, sa pozivanjem na zakonske odredbe koje regulišu obavezan sadržaj programa.

Međutim, po prijemu Godišnjih planova poslovanja, odmah je uočeno da u velikom broju lokalnih samouprava, odnosno javnim komunalnim preduzećima ne postoji elementarno znanje o procesu planiranja. Pozitivni efekat prve godine praćenja suštinski je bio konačan objedinjen spisak javno-komunalnih preduzeća u Republici Srbiji, sa tačnom alokacijom po opštinama i gradovima (spisak u Aneksu xy).

Zbog toga je tokom 2006, godine organizovan niz obuka i seminara za izradu Godišnjih planova poslovanja, sa smernicama za planove za 2007. godinu, uz objašnjenje razloga i ciljeva koje je centralna vlast imala na umu kada je propisala ovaj postupak (Prezentacija u Aneksu xy).

Uz pomoć projekta Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija (UNDP) osmišljen je sistem kojim je stručnu pomoć lokalnim samoupravama u procesu izrade Programa poslovanja, praćenju i kontrolisanju javnih komunalnih preduzeća pružalo Ministarstvo finansija – Uprava za trezor putem svojih filijala. Na ovaj način, osim centralizovanih seminara i uputstava, činovnici lokalne samouprave, imali su svakodnevnu pomoć na terenu.

Tek sa ovakvim pristupom lokalne samouprave su prihvatile ideju i shvatile značaj poslovnog planiranja i svoju odgovornost za rad javnokomunalnih preduzeća čiji su oni osnivač.

Završetkom projekta UNDP (koji je proglašen za „best practice“ na svetskom nivou) prestao je dalji razvoj ovog sistema pomoći lokalnim samoupravama.

Zbog zastoja u daljem praćenju i pružanju stručne pomoći, JKP uglavnom neefikasno posluju, nude nedovoljan kvalitet usluge a znakova poboljšanja je malo. U isto vreme, učešće privatnog sektora u vršenju komunalnih delatnosti je relativno malo. Razlozi uglavnom leže u neadekvatnom pravnom okviru u vezi sa vlasničkom strukturom JKP i utvrđivanjem cena komunalnih usluga, kao i u opštoj nespremnosti opština da se odreknu političke kontrole nad komunalnim preduzećima.

1.2 Ciljevi Strategije

Cilj Strategije je da pomogne državi i lokalnim samoupravama da sprovedu reformske korake, kojima će se unaprediti pružanje komunalnih usluga uz smanjenje troškova. Zato što JKP obavljaju delatnosti od opšteg interesa transformacija JKP se ne može vršiti na isti način kao privatizacija društvenih preduzeća. U tom kontekstu, ciljevi reforme JKP ne mogu se izjednačiti sa privatizacijom, odnosno transformacijom javne svojine u JKP u privatnu svojinu. Malo je verovatno da će potpuna privatizacija JKP biti moguća čak i na srednjoročnom planu. Zbog toga se razmatraju pravci reforme JKP u cilju njihove organizacione transformacije, odnosno njihovo pretvaranje u privredna društva (društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva u smislu Zakona o privrednim društvima), kao i razvijanje alternativa za ulazak privatnog kapitala u ovaj sektor. U vezi s tim, učešće privatnog sektora je deo opšte strategije transformacije. Ključni ciljevi ove Strategije mogu se sažeti kroz sledeće:

- Unapređenje nivoa pružanja usluga JKP uz smanjenje troškova;
- Stimulisanje finansiranja kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu kako bi se poboljšao kvalitet usluga;
- Stvaranje garancija očuvanja kvaliteta usluga i u periodima kada nisu obezbeđena dovoljna sredstva za investicije od strane države;
- Priprema sektora komunalnih usluga za integraciju u Evropsku Uniju;
- Podsticanje učešća privatnog kapitala tamo gde on može da unapredi usluge i smanji troškove;
- Privlačenje privatnog kapitala u javni sektor kako bi se kompenzovao nedostatak javnih resursa.

Rezultat Strategije trebalo bi da bude:

- Novi regulatorni i pravni okvir, te odgovarajuće podsticajne mere da bi se ciljevi postigli; i
- Integrisani akcioni plan na nacionalnom i lokalnom nivou, da bi se ciljevi postigli.

Ako se Strategija uspešno sprovede, buduća slika sektora JKP biće ona u kojoj komunalne usluge pružaju i javna i privatna preduzeća koja su efikasna, efektivna i odgovaraju potrebama potrošača. Ovo će ogledati u sledećem:

- I javna i privatna preduzeća pružaće komunalne usluge na osnovu istovetnih metodologija za utvrđivanje tarifa i jasnih pravnih procedura;
- JKP i drugi operateri potpisuće ugovor o pružanju komunalnih usluga sa lokalnim samoupravama, u kome će jasno biti navedeni ciljevi i podsticaji za postizanje tih ciljeva – ciljevi treba da budu realni, u skladu sa analizom kriterijuma za postizanje odgovarajućeg učinka JKP;
- Važan deo ugovora o pružanju komunalnih usluga, treba da budu godišnji planovi poslovanja kao i višegodišnji planovi kapitalnih investicija uz finansijske projekcije;
- JKP treba da budu koncentrisani na pružanje osnovnih usluga, zbog kojih su i osnovana;
- JKP će upravljati profesionalni menadžeri bez uticaja politike;
- Za mnoge usluge koje trenutno pružaju JKP biće angažovan privatni sektor, npr. izgradnja i održavanje puteva, čišćenje ulica, održavanje parkova i upravljanje čvrstim otpadom. Potrošači će biti zadovoljniji njihovim uslugama, a stepen zadovoljstva potrošača kvalitetom usluga će se pratiti i predstavljajući jedan od kriterijuma za merenje efikasnosti preduzeća (kao deo godišnjeg plana poslovanja);
- Cene usluge treba da pokrivaju stvarne troškove JKP, uključujući održavanje, kao i deo investicionih troškova, ali da pri tome ostanu ekonomski prihvatljive za većinu stanovništva.

Strategija ističe ključne oblasti u kojima su neophodne reforme: jasno uređivanje svojinskih i pravnih odnosa na imovini koju sada koriste JKP; unapređenje finansijskog i operativnog poslovanja; utvrđivanje metodologije za definisanje cena komunalnih usluga, preduzimanje i finansiranje kapitalnih investicija, kao i podsticanje učešća privatnog kapitala u sektoru komunalnih usluga. Svaka oblast sadrži Strateške politike i ključne aktivnosti za njihovo sprovođenje. Ova Strategija je prvi korak u reformi i transformaciji JKP koji treba da unapredi poslovanje JKP i da podstakne učešće privatnog kapitala u finansiranju komunalne infrastrukture i obavljanju komunalne delatnosti. Međutim, za uspešno sprovođenje Strategije u realizaciji ovih preporuka treba da se uključe sve zainteresovane grupe, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Zbog toga je cilj Strategije da bude početna osnova za diskusiju sa zainteresovanim stranama, kao i osnova za Predlog Akcionog plana za sprovođenje Strategije.

2. Opis postojećeg stanja

Značaj komunalnog sektora za privredu RS: Značaj komunalnog sektora za privredu u celini se može ocenjivati na nekoliko načina:

- *Broj zaposlenih:* U komunalnoj delatnosti je zaposleno oko 53.000 ljudi što čini 2,5% od ukupnog broja zaposlenih u zemlji (izvor: Ministarstvo finansija RS). Beogradska JKP učestvuju sa otprilike jednom trećinom od ukupnog broja zaposlenih. Prosečno komunalno preduzeće ima 176 zaposlenih, iako neka beogradska komunalna preduzeća imaju i preko 2.000 zaposlenih.

- *Ukupan prihod:* Ukupni prihod JKP u 2007. godini bio je oko 100 milijardi dinara (oko 2% od BDP Srbije), od čega skoro polovinu čini prihod beogradskih JKP (izvor Ministarstvo finansija RS). Deo ukupnih prihoda čine prihodi od naplate komunalnih usluga kao i budžetske subvencije osnivača.
- *Imovina:* Prema podacima Ministarstva finansija, ukupna imovina JKP iznosi oko 173 milijarde dinara.
- *Izdaci domaćinstava:* Rezultati ankete domaćinstava sprovedene u 2007. pokazuju da se u proseku 1,4% prihoda domaćinstva troši na usluge vodovoda i kanalizacije, zajedno sa odnošenjem smeća (1,9% u gradskim domaćinstvima). Na daljinsko grejanje otpada 1,2% izdataka domaćinstva. Nesrazmerno nalo učešće troškova grejanja u ukupnim troškovima domaćinstva je zbog toga što je mali procenat domaćinstava priključen na sistem daljinskog grejanja. Oko 4-5% prihoda domaćinstva troši se na ukupne troškove grejanja, u ključujući druge izvore, kao što su ugalj, drva za loženje itd.¹

Delokrug usluga JKP: Lokalne samouprave su nadležne za široki spektar javnih komunalnih usluga. Po Zakonu o lokalnoj samoupravi, uređivanje organizovanog i trajnog obavljanja i razvoj komunalnih delatnosti su u nadležnosti lokalnih samouprava. One su obavezne da obezbede organizacione, materijalne i finansijske uslove za pružanje ovih usluga. Zakon određuje komunalne usluge na sledeći način: prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, prevoz putnika u gradskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima u opštini, uređenje i održavanje parkova, zelenih i rekreacionih površina, održavanje ulica, puteva i drugih javnih površina u gradovima i drugim naseljima i javna rasveta, održavanje deponija, uređenje i održavanje groblja i sahranjivanje.

Broj JKP: Na osnovu podataka Ministarstva finansija, postoji oko 305 javnih komunalnih preduzeća čiji su osnivači 145 jedinica lokalne samouprave u Srbiji.² Ukupno 122 JKP pružaju više od jedne komunalne usluge. Ona višeuslužna JKP su locirana u manjim opštinama, kao i u sektorima koji se mogu smatrati povezanim, npr. odnošenje čvrstog otpada i čišćenje ulica. U većim lokalnim samoupravama postoje specijalizovana JKP u sektoru za vodosnabdevanje (30); daljinsko grejanje (28); održavanje puteva (20); zelene pijace (25); i druga koja se bave održavanjem groblja i čišćenjem ulica. Opštine su takođe osnovale specijalizovana JKP za distribuciju gasa (30) i parkiranje (6), a oba ova sektora nisu izričito uređena Zakonom o komunalnim delatnostima.

Finansiranje JKP: Neki ključni sektori usluga JKP finansiraju se iz naplate od potrošača kao što su snabdevanje vodom i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, daljinsko grejanje i upravljanje čvrstim otpadom. Druge usluge, kao što je održavanje i čišćenje ulica, te održavanje parkova, finansiraju se iz opštinskog budžeta. Za javni prevoz je

¹ Statistički zavod Republike Srbije, Pregled budžeta domaćinstava
<http://webzrs.statserb.gov.yu/axd/en/drugastrana.php?Sifra=0010&izbor=odel&tab=445>

² Komdel, Beograd, 2008

tipično da se delom finansira iz prihoda od prodaje usluga (prodaje karata) a delom iz budžeta.

Ostale usluge, kao što je održavanje groblja, parkiranje i zelene pijace, finansiraju se od direktne naplate korisnicima usluga, koji te objekte koriste. Nema na raspolaganju sveobuhvatnih finansijskih podataka o JKP, iako podaci Ministarstva finansija RS iz 2007. pokazuju da su rashodi JKP za oko 8 milijardi dinara bili veći od prihoda. Zvanično, većina JKP ne dobija subvencije osnivača za pokrivanje operativnih troškova. Međutim, kada se detaljnije analizira poslovanje JKP, ustanovljava se da je vrednost ugovora koje JKP sklapaju sa svojim osnivačem za pružanje usluga koje se finansiraju iz budžeta a ne iz cene komunalnih usluga, kao što su čišćenje ulica, ozelenjavanje ulica i održavanje parkova, raščišćavanje snega ili izvođenje građevinskih radova često mnogo iznad tržišne cene za tu vrstu usluga da bi se kompenzovali gubici JKP nastali vršenjem osnovne delatnosti. Kapitalne investicije se prvenstveno finansiraju iz državnog budžeta, međunarodnih razvojnih programa i iz opštinskih budžeta (preko Direkcije za građevinsko zemljište).

3. Ključni problemi s kojima se suočavaju JKP

3.1 Problemi s kojima se suočavaju sva JKP

- *Nejasni svojinsko-pravni odnosi između JKP i osnivača.* Lokalne samouprave su osnivači ali nisu vlasnici svojih JKP. Sva imovina JKP je u svojini države RS, a JKP imaju pravo korišćenja. Ova situacija izaziva nedoumice u praktičnoj primeni u raznim oblastima – od nadležnosti za finansiranje investicija u komunalnoj delatnosti do nadležnosti za vođenje evidencije o nepokretnostima i osnovnim sredstvima u celini, kao i nadležnosti za obračunavanje amortizacije a takođe stvara probleme lokalnim samoupravama u procesu privlačenja privatnih investicija u ovoj oblasti.
- *Neefikasno obavljanje delatnosti:* JKP su često viđena od strane osnivača kao pogodne institucije za nova zapošljavanja. Zbog toga je broj zaposlenih u JKP predimenzioniran a najčešće se troškovi za plate finansiraju iz sredstava koja bi trebalo da budu utrošena na održavanje i investicije. Osim toga, manje opštine istrajavaju na održavanju svojih JKP koja bi, na osnovu ekonomije obima, bila daleko funkcionalnija kao deo regionalnih sistema.
- *Politizovano upravljanje:* Upravljačka struktura JKP se često postavlja iz političkih razloga i menja se kad se menja i vlast u opštini. Politizacija upravljanja kao posledicu ima odsustvo samostalnosti JKP u vođenju poslovne politike i česte promene direktora posle lokalnih izbora, bez obzira na ostvarene poslovne rezultate.
- *Nedovoljna sredstva za finansiranje kapitalnih investicija.* Za JKP čiji prihodi zavise od naplate usluga, cene su, po pravilu, suviše niske da bi se iz njih mogao održavati sistem i finansirati nove investicije. Pored toga, niska stopa naplate značajno doprinosi finansijskim problemima. Odsustvo dugoročnog finansijskog planiranja, čija je posledica da se svake godine različite komunalne službe

međusobno takmiče da dobiju sredstva za investicije iz budžeta osnivača, rezultira nemogućnošću realizacije infrastrukturnih projekata koji zahtevaju značajne materijalne izdatke i dugoročno planiranje.

- *Nedostatak kapitalnih investicija u prethodnim godinama:* Zbog nedostatka sredstava i svojine države na osnovnim sredstvima i ukupnom imovinom JKP, postoji sistemsko dugogodišnje nedovoljno investiranje u osnovna sredstva JKP. To ima za posledicu neadekvatno pružanje usluga i veće troškove održavanja, kao i neefikasno obavljanje delatnosti, npr. ukoliko se ne zamene vodovodne cevi dolazi do velikih gubitaka vode na mreži.
- *Fragmentirane nadležnosti:* Mnogo različitih organa na nekoliko nivoa, od lokalne samouprave do države uključujući JKP, Direkciju za građevinsko zemljište, lokalnu samoupravu, nekoliko ministarstava i drugih organa uprave na državnom nivou raspolaže nadležnostima u domenu obavljanja i praćenja obavljanja komunalnih delatnosti. Ovo dovodi do oprečnih i nedovoljno jasnih nadležnosti u smislu nadzora i praćenja primene propisa.
- *Neadekvatna osposobljenost JKP u domenu finansijskog upravljanja:* Po tradiciji, upravljanje JKP se usredsređuje na tehničke aspekte obavljanja komunalne delatnosti. Nasuprot tome, upravljačka struktura JKP nema puno afiniteta i sposobnosti za poboljšanje finansijskih performansi (bolja evidencija potrošača i efikasnija naplata) putem uvođenja osnovnih poslovnih principa. *Nedostatak odgovornosti prema potrošačima* kao posledicu ima neadekvatno vršenje usluga.
- *Siromaštvo:* Visoka stopa siromaštva i neadekvatna politika socijalne zaštite na lokalnom nivou utiče na nekoliko načina na politiku cena komunalnih usluga jer građani sa niskim prihodima ne plaćaju komunalne usluge a sa druge strane zbog održavanja socijalnoačanje komunalnih usluga utiču na nekoliko načina, u koje spadaju: potencijalne poteškoće *za građane s niskim prihodima*; neplaćanje računa JKP; i veštačko utvrđivanje tarifa na niskom nivou.

3.2 Specifični problemi s kojima se suočavaju ključni sektori JKP:

Vodosnabdevanje/otpadne vode:

- Visoki stepen gubitka na mreži posledica je neadekvatnog održavanja, odnosno nedostatka sredstava za zamenu dotrajalih delova sistema, pa su samim tim i toškovi proizvodnje veći i ne mogu da se pokriju iz poslovnih prihoda.
- Usklađivanje sa EU zahtevaće velike investicije u sisteme prečišćavanja otpadnih voda.
- Proizvodnja vode, odnosno izvori snabdevanja zahtevaju regionalna rešenja.
- Proširenje mreže na seoska područja zahtevaće velike investicije uz ograničene mogućnosti povraćaja investicije iz cena usluga.
- Niske cene, neadekvatna evidencija potrošača i loša naplata uzrok su smanjenih prihoda.
- Finansiranje nesrazmerno velikog broja zaposlenih ne ostavlja mogućnost da se sredstva usmere na održavanje i kapitalne investicije.

Lokalni javni prevoz:

- Nedostatak kvalitetnih šinskih vozila.
- Korišćenje zastarelih sistema karata na papiru/kovanica.
- Nedostatak visokokvalitetne uprave kod davalaca usluga javnog prevoza.
- Ograničena upotreba strateškog planiranja za postizanje modernizacije sektora.

Upravljanje čvrstim otpadom:

- Potrebne su velike investicije u regionalne deponije koje su u skladu sa EU; ovo će, u većini slučajeva, zahtevati regionalno upravljanje, a ne upravljanje od strane jedne jedinice lokalne samouprave.
- Aktuelna naplata za odlaganje otpada nije dovoljna da obezbedi sredstva za kapitalne investicije.

Daljinsko grejanje:

- Odsustvo kapitalnih investicija dovodi do zastarevanja proizvodnih i distribucionih kapaciteta i njihove smanjene efikasnosti (niska efikasnost proizvodnje i uvećani troškove proizvodnje i distribucije).
- Ne prihvatanje tarifa strukturiranih na potrošnji.
- Odsustvo tehničkih uslova za uvođenje ekonomičnih procesa kombinovane proizvodnje (kogeneracija).
- Cene daljinskog grejanja ne omogućavaju prilagođavanje cenama proizvodnih inputa, a prvenstveno grejanja. Cena grejanja se veoma često menja a učestvuje i do 50% u troškovima proizvodnje.
- Povećana raspoloživost distributivnih gasnih mreža povećaće moguću konkurentnost distributera gasa za daljinsko grejanje.

Upravljanje putevima:

- Nepouzdana izvori finansiranja otežavaju višegodišnje planiranje kapitalnih investicija.
- Nedovoljni budžeti za održavanje postojeće putne mreže onemogućavaju njene popravke, te je ona uglavnom u lošem stanju.
- Ne postoji jasan mehanizam koji bi obezbedio privatnom investitoru učešće u izgradnji i održavanju lokalnih puteva, što ponovo vodi ka problemu nedostatka konkurencije i potencijalnom preuveličavanju troškova.
- Nedovoljan broj izvora finansiranja izgradnje ili obnove putne mreže.
- Nedostatak savremenih sistema upravljanja saobraćajem u većim gradovima.
- Nedostatak investiranja u sisteme upravljanja dovodi do nedovoljne bezbednosti na putevima, kao i nedovoljne bezbednosti pešaka.

4. Elementi Strategije

Elementi Strategije usredsređeni su na četiri oblasti:

1. Pitanja koja se odnose na strukturu JKP – svojina na sredstvima koja koriste JKP; oblik organizovanja JKP; JKP koja pružaju više od jedne usluge; i regionalizacija usluga;
2. Pitanja koja se odnose na poboljšanje operativnog poslovanja JKP;
3. Pitanja koja se odnose na zakonsko uređivanje cena i učinak JKP; i
4. Pitanja koja se odnose na finansiranje kapitalnih investicija i podsticanje učešća privatnog kapitala u ovim delatnostima.

Svako od ovih pitanja bavi se opisivanjem: **Istorijata**, uključujući sadašnju situaciju; **Strateških politika i ključnih akcija**; i **Relevantnih iskustava u drugim zemljama**.

JKP se mogu podeliti u tri kategorije:

- 1) prirodni monopoli koji donose prihod (vodosnabdevanje i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, daljinsko grejanje, upravljanje čvrstim otpadom), pri čemu prirodni zahtevi za efikasnošću diktiraju postojanje samo jednog davaoca usluga;
- 2) nemonopolske usluge koje donose prihod (javni prevoz, zelene pijace, groblja), gde postoji moguća konkurencija, ali opština može da odluči da ove usluge nastave da obavljaju javna preduzeća da bi se osiguralo da će se usluge i dalje pružati; i
- 3) usluge koje ne donose prihod (održavanje puteva, čišćenje ulica, održavanje parkova), pri čemu je vršenje ovih usluga u javnom interesu ali se ne naprađuje od krajnjih korisnika već se vršenje usluga finansira iz budžeta lokalne samouprave.

Mnogi elementi Strategije, pogotovo u vezi sa tarifama i regulativom, odnose se na prvu kategoriju JKP, dok se ostali elementi, kao što je postavljanje kriterijuma učinka i podsticanje učešća privatnog sektora, mogu primeniti na sva JKP.

4.1 Svojina na JKP i njihovom imovinom

4.1.1 Istorijat

Jedinice lokalne samouprave osnivaju JKP i vrše upravljačka prava nad njima. Istovremeno, JKP nisu vlasnici imovine koju koriste, a to nisu ni njihovi osnivači – gradovi i opštine. Vlasnik svih sredstava koja koriste JKP je država. Prema postojećim propisima JKP imaju pravo korišćenja te imovine. Evidencija imovine koju koriste JKP

je obično veoma loša. Ponekad se osnovna sredstva, koja koriste JKP vode u bilansima osnivača (jedinice lokalne samouprave), ponekad u bilansima Direkcija za građevinsko zemljište (direkcijama za izgradnju) a ponekad u samim JKP. Retko se događa da su popisne liste kompletne, a gotovo uvek se vode po knjigovodstvenoj vrednosti sredstava, što nije odraz njihove stvarne vrednosti i dovodi do obračunavanja potcenjene vrednosti amortizacije.

Republika Srbije je u procesu pripreme zakona kojim će se izvršiti prenos svojine koju koriste JKP sa države na jedinice lokalne samouprave. Činjenica da je država vlasnik svih sredstava, koja koriste JKP može stvoriti probleme pri uzimanju investicionih kredita i pri obezbeđivanju učešća privatnog kapitala u ovom sektoru, zato što ni kreditori ni investitori ne mogu da koriste nepokretnu imovinu kao sredstvo obezbeđenja izvršenja ugovornih obaveza. To takođe potencijalno može zahtevati učešće države u zaključivanju ugovora o kreditu, jer se očekuje da država garantuje izvršenje ugovornih obaveza JKP, odnosno opština, jer one nemaju svoju imovinu. Ovakva situacija značajno otežava poziciju lokalnih samouprava i JKP u postupku obezbeđivanja strateškog partnera za investicione projekte u komunalnoj oblasti.

4.1.2 Strateške politike i ključne akcije

4.1.2.1 Svojina na sredstvima koja koriste JKP treba preneti na lokalne samouprave, u skladu sa aktuelnim nacrtom zakona

Prenos svojine na lokalne samouprave će označiti i prenos odgovornosti na gradove i opštine za održavanje i investiranje u komunalnu infrastrukturu. Lokalne samouprave će lakše moći da se kao vlasnici komunalne infrastrukture i objekata udružuju u veća regionalne JKP ili u pravna lica osnovana po Zakonu o privrednim društvima.

Opštine će steći pravo da prenesu na JKP celokupnu imovinu, koja služi obavljanju komunalne delatnosti ili deo imovine; istovremeno, one će imati pravo da sa JKP sklapaju ugovore o zakupu/korišćenju imovine. Pravo korišćenja će moći da bude preneseno i na privatnog operatera koji vrši komunalnu delatnost, kao deo ugovora o zakupu, ali samo za vreme trajanja ugovora. Minimalne uslove za prenos prava korišćenja privatnom sektoru će propisati država.

4.1.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama

- U nekim zemljama je država prenela svojina na javnim komunalnim preduzećima na lokalne samouprave (npr. poljski i slovački sektori vodoprivrede). U Slovačkoj je sektor vodoprivrede koji je državno vlasništvo, decentralizovan na regionalni nivo, odnosno na lokalne samouprave u određenim regionima, a lokalne samouprave imaju udeo u vlasništvu na osnovu broja stanovnika na svojoj teritoriji. Uopšteno govoreći, vlasništvo na imovini prenošeno je zajedno sa prenosom vlasništva na preduzećima.
- Prenos vlasništva je uglavnom bio ključni element u reformi komunalnog sektora na samom početku procesa transformacije. Obično su se koristila dva modela: 1) imovina se prenosi sa komunalnim preduzećem; i 2) imovina se prenosi na lokalnu samoupravu. Kasnije, u nekim zemljama, izvesne

kategorije imovine (kao što je mrežna infrastruktura, postrojenja za preradu vode, deponije itd.) klasifikovane su kao neotuđivo opštinsko vlasništvo³ koje nije bilo moguće otuđiti ili opteretiti ni na koji način.

U Rumuniji se ova imovina pominje i kao „javno dobro“. U nekim slučajevima, kao u Mađarskoj, posebna preduzeća čiji je vlasnik lokalna samoprava ustanovljena su kao nosioci te neotuđive imovine. U drugim slučajevima, imovina se prenosi u vlasništvo ili daje na korišćenje samim komunalnim preduzećima. Kad imovinu zadrži opština ona obično bude data u zakup ili najam komunalnom preduzeću putem dugoročnog ugovora. U zemljama EU takvo davanje pod ugovor često se radi putem tendera, zavisno od sektora.

4.2. Pravna struktura JKP

4.2.1 Istorijat

Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa uređuje pravo lokalnih samoprava da osnivaju javna komunalna preduzeća. Zakon o komunalnim delatnostima (član 8) za neke usluge, kao što su vodosnabdevanje i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, kao i za šinski gradski i prigradski prevoz navodi da ih mogu obavljati samo JKP, osim u posebnim slučajevima. U većini slučajeva JKP posluju po istom principu kao i kompanije osnovane po Zakonu o privrednim društvima, npr. akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću. Ali iako opštine za izvesne usluge mogu ulaziti u zajedničke poduhvate s trećim licem, one ne mogu deliti ili fuzionisati/udruživati vlasništvo nad svojim JKP, osim uz saglasnost Vlade RS.

4.2.2 Strateške politike i ključne akcije

4.2.2.1 Podsticanje opština i JKP da promene status JKP u privredna društva osnovana po Zakonu o privrednim društvima, bilo kao akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću.

Konverzija iz javnog preduzeća u privredna društva osnovana po Zakonu o privrednim društvima doprineće definisanju osnivačkih prava opština u kapitalu JKP. To će pomoći da se olakša regionalizacija i učešće privatnog sektora. Među aktinostima, koje treba preduzeti su:

- Izmjena Zakona o komunalnim delatnostima tako da dozvoli da preduzeća osnovana po Zakonu o privrednim društvima pružaju usluge u sektorima vodosnabdevanja, otpadnih voda, daljinskog grejanja i železnice, a ne po izuzetku koji predviđa član 8. stav 3. Zakona o komunalnim delatnostima („*obavljanje tih delatnosti na određenom području, kad osnivanje javnog preduzeća ne bi bilo racionalno obzirom na obim poslova i broj korisnika, opština može poveriti drugom preduzeću i preduzetniku ugovorom*“).

³ U zemljama kao što je Mađarska i Rumunija, koje su uvele francuski koncept „javne baštine“, zakon predviđa da neka javna imovina nije otuđiva.

- Preliminarni koraci za konverziju koje treba da preduzmu JKP i opštine uključivali bi pripremu finansijskih izveštaja u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima i Ugovorom (sporazumom) između osnivača i JKP u skladu sa smernicama u Odeljku 4.5.2.
- Priprema modela osnivačkih akata (statuta) za akcionarska društva i društva sa ograničenom odgovornošću koji će lokalne samouprave koristiti prilikom transformacije JKP.
- Razmotriti određivanje datuma za obaveznu konverziju JKP u status privrednog društva osnovanog po Zakonu o privrednim društvima.

4.2.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama

- U Rumuniji je Vlada dala nalog da sve „*regia autonoma*“ u sektoru vodoprivrede, što je rumunski ekvivalent za JKP, budu transformisane u akcionarska društva. To je učinjeno da bi se dopustila regionalizacija vodoprivrednih preduzeća. Projekti koji nisu bili „korporatizovani“ i regionalizovani nisu dobili nikakva sredstva od EU.
- Uopšte uzev, osnivanje korporativnih entiteta prethodilo je reformi javnog komunalnog sektora. Reforma nije bila preduslov za pretvaranje *regia autonoma* u privredna društva, iako je u Rumuniji, na primer, zahtevano da se preduzmu izvesni koraci, npr. tražila se primena računovodstvenih standarda pre transformacije.
- Učešće privatnog sektora u zemljama u okruženju obično je imalo oblik investiranja u akcionarska društva. U sektoru vodoprivrede u Češkoj privatne firme su sticale akcije ili putem aukcija ili putem kupovine na berzi. U nekoliko zemalja (Poljska, Letonija) nacionalno zakonodavstvo je odredilo rok za transformaciju komunalnih preduzeća u akcionarska društva do određenog roka.
- U regionu su društva sa ograničenom odgovornošću rasprostranjenija nego akcionarska društva. Odnos u Mađarskoj je otprilike 75:25, a u Slovačkoj 57:43 u korist društava sa ograničenom odgovornošću. Po pravilu, lokalne samouprave su zadržale 100% vlasništvo u preduzećima odmah nakon transformacije u status kompanije osnovane po Zakonu o privrednim društvima.

4.3 Obim delatnosti JKP

4.3.1 Istorijat

U većim gradovima, kao što je Niš (5 JKP) i Beograd (11 JKP), postoje posebna JKP za pružanje svih značajnijih delatnosti. U većini slučajeva, međutim, JKP pružaju više od jedne usluge, npr. usluge vodosnabdevanja i gradske čistoće, a u nekim slučajevima, naročito u manjim opštinama, jedno JKP je zaduženo za upravljanje izvesnim brojem

određenih komunalnih usluga koje su predviđene Zakonom. Ova JKP koja obavljaju više delatnosti obično nemaju daju presek troškova ili prihoda za posebne delatnosti.

Osim toga, mnoga JKP se bave delatnostima, koja nisu vezana za osnovnu delatnost samog JKP („sporedne usluge“), npr. hoteli, rasadnici, cvećare itd. Ova pojava je nasleđena iz perioda kada su lokalne samouprave upravljale mnoštvom delatnosti, od kojih mnoge nisu imale veze sa osnovnim komunalnim uslugama. U drugima, ona predstavljaju ogranke osnovne delatnosti, npr. popravka vozila, građevinske usluge itd.

Objedinjavanjem usluga u jedinstvenu kompaniju u manjim zajednicama postiže se veća efikasnost (npr. tako što će postojati samo jedno odeljenje za zajedničke poslove i što će radnici biti iskorišćeni tokom celog radnog vremena, a koji bi inače mogli imati samo skraćeno radno vreme/honorarni posao ako bi se fokusirali samo na jednu vrstu usluga). Ali to isto tako značajno smanjuje transparentnost troškova pruženih usluga i dopušta prelivanje sredstava, odnosno profit u jednom sektoru nadoknađuje deficit u drugom i sprečava utvrđivanje cena koje odražavaju stvarne troškove pruženih usluga.

Slično tome, sporedne usluge ponekad posluju kao „profitni centri“ JKP i subvencionišu usluge koje prave gubitke. Uprkos tome, sporedne usluge koje pružaju JKP smanjuju fokusiranje na unapređenje efikasnosti osnovne delatnosti. U mnogim slučajevima „sporedne delatnosti“ pružaju usluge JKP koje bi im privatni sektor pružio jeftinije.

4.3.2 Strateške politike i ključne akcije

4.3.2.1 U JKP koje obavljaju više delatnosti treba tražiti da svaku uslugu tretira kao zasebnu poslovnu jedinicu.

Ovo će pomoći da se ustanove stvarni troškovi svake usluge, odnosno da:

- 1) se za usluge koje donose prihod utvrdi stvarna cena koštanja koja će pokrivati stvarne troškove usluge;
- 2) se na ovaj način, za usluge koje potencijalno može obavljati privatni sektor, ustanove jasni kriterijumi odnosno to će biti osnova za poređenje troškova i rezultata poslovanja;

4.3.2.2 Trebalo bi da lokalne samouprave budu obavezne da iz svojih JKP uklone sporedne usluge.

Kako je napred navedeno, takva mera će pomoći da se ustanovi stvarni trošak osnovne usluge JKP. Osim toga, pomoći će upravi JKP da se usredsredi na svoje osnovne usluge i da poboljša efikasnost tih usluga bez podrške sporednih usluga.

4.3.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama

- Ne postoje standardna iskustva za komunalna preduzeća koja pružaju više usluga. U Beču, na primer, Wiener Stadtwerke je holding kompanija koja pruža skoro sve komunalne usluge u Beču, od snabdevanja vodom do upravljanja grobljima. Međutim, finansijsko računovodstvo (računovodstvo troškova) ovih zasebnih entiteta se strogo prati i diferencira. Slična struktura je nedavno uvedena u

Zagrebu, gde je osnovana Zagreb Holding kompanija, čije poslovne jedinice imaju odvojena računovodstva.

- U Poljskoj je nacionalna Vlada zatražila od lokalnih samouprava da oslobode javna komunalna preduzeća od svih sporednih usluga i da ih podstiču da osnivaju entitete koji će imati samo jednu svrhu. Nedavno su neke lokalne samouprave osnovale holding kompanije za svoje komunalne usluge, ali sa strogo razdvojenim računovodstvima za svaku poslovnu jedinicu.

4.4 Regionalizacija i međuopštinska saradnja

4.4.1 Istorijat

Komunalnim uslugama u Srbiji skoro uvek samostalno upravljaju pojedinačne lokalne samouprave. Ima nekih izuzetaka u oblasti vodosnabdevanja, gde su projekti velikih razmera, kao što su veća (regionalna) izvorišta, bili realizovani na regionalnoj osnovi; međutim, čak i u tim slučajevima, svaka lokalna samouprava zadržava svoje JKP za lokalnu distribuciju vode i usluge vezane za odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda.

Upravljanje otpadom se polako regionalizuje preko projekata koje finansira EU, kao i preko partnerstva između javnog i privatnog sektora. Međutim, generalno gledano, komunalne usluge vrše JKP koja opslužuju samo jednu opštinu. Posledica toga je da se ne koristi prednost ekonomije obima, pogotovo u manjim opštinama. Postoji i nedoslednost u vezi s praksama u Zapadnoj Evropi, kao i sa modelima regionalizacije koje su razvile bivše socijalističke privrede u zemljama koje su nedavno postale nove članice Evropske Unije.

U razloge za promovisanje procesa regionalizacije, naročito u sektorima vodosnabdevanja i čvrstog otpada, spadaju:

- *Ekonomija obima u upravljanju i pružanju usluga:* u javnim uslugama, koje zahtevaju značajan kapital na većoj teritoriji i sa većim brojem korisnika može se poslovati s nižim jediničnim troškovima; u sektoru čvrstog otpada procenjuje se da minimalni broj stanovnika koje treba opslužiti po deponiji treba da iznosi 200.000 osoba; sprovođenje Okvirnih direktiva EU za vodosnabdevanje i otpadne vode verovatno će takođe zahtevati regionalizaciju kompanija da bi ove postigle svoje ciljeve;
- *Specijalizacija:* konsolidacija bi učinila da regionalne kompanije postanu sposobne da se usredsrede na jednu osnovnu uslugu;
- *Delotvornije planiranje investicija i bolji pristup tržištu kapitala (npr. EU fondovi):* veći projekti su atraktivniji za investitore i iz javnog i iz privatnog sektora. Veoma lako može da se desi da buduće direktive EU u sektorima vodosnabdevanja i otpadnih voda uvedu kriterijum regionalizacije kao uslov za finansiranje iz EU fondova. Regionalna preduzeća su bolji instrumenti za smanjenje regionalne neravnoteže i za bolje upravljanje troškovima (POJASNITI);

Comment [mn1]: BILO BI DOBRO DA OVE DIREKTIVE BUDU PRILOG STRATEGIJI

- *Privlačenje privatnog kapitala*: potencijalni privatni partneri, kao investitori, radije ulažu u kompanije koje se bave jednom uslugom i koje imaju transparentno knjigovodstvo;
- *Depolitizacija*: bilo bi lakše kontrolisati zapošljavanja na osnovu političkih i ličnih veza ukoliko nekoliko zainteresovanih opština regionalizuju pružanje usluga;
- *Delotvornije upravljanje i kontrola*: bilo bi lakše nadgledati i regulisati manji broj kompanija, nego što je to sada slučaj sa višenamenskim JKP čiji broj raste. Međutim, kontrola vlasništva i nadzor nad velikim kompanijama koje su zajedničko vlasništvo zahtevali bi razvoj novih nadležnosti lokalnih samouprava.

Usluge kao što su gradski prevoz i zelene pijace, održavanje ulica, parkova i upravljanje grobljima, po svojoj prirodi su komunalne delatnosti koje se obavljaju u jednoj jedinici lokalne samouprave (međutim, angažovanje privatnih operatera za ove usluge može imati za posledicu njihovu regionalizaciju). Slično tome, daljinsko grejanje, iako ekonomski veoma vsnažan sektor, u suštini je komunalna delatnost (jedan tehnički sistem posluje na teritoriji jedne urbane celine).

Sadašnji sistem funkcionisanja i finansiranja lokalne samouprave nudi veoma malo podsticaja regionalizaciji komunalnih usluga. Lokalne samouprave u Srbiji su relativno velike i imaju srazmerno malo iskustva u uspostavljanju međuopštinske saradnje u ovom domenu. Slično tome, trenutno ne postoje mehanizmi u sistemu finansiranja lokalne samouprave koji bi podstakli zajedničko pružanje usluga. Kako je naplata od korisnika nedovoljna za plaćanje troškova investiranja potrebnog da se proširi područje koje usluge pokrivaju i kako ne postoji tradicija saradnje između opština, JKP nisu zainteresovane za regionalizaciju usluga na osnovu ugovora. Iz toga prozilazi da ni lokalne samouprave ni JKP nisu zainteresovane za zajedničko pokrivanje graničnih oblasti između nekoliko gradova i opština, odnosno zajedničku izgradnju komunalne infrastrukture u graničnim oblastima u kojima žive stanovnici dve ili više opština. To je rezultiralo ograničenim iskustvom u Srbiji u vezi sa regionalizovanjem komunalnih usluga:

Usluge isporuke vode: Regionalizacija u Srbiji, npr. u sektoru vodosnabdevanja do sada je obuhvatala samo služajeve u kojima se više gradova i opština snabdeva iz istog izvorišta vodosnabdevanja koje opsluđuje više opština putem jedne distributivne mreže. Jedan primer je regionalni sistem vodosnabdevanja Rzav, u kome *državno* javno preduzeće snabdeva vodom višeopština. Opštine imaju svoje predstavnike u odboru preduzeća.

Upravljanje čvrstim otpadom: JKP su zadužene za prikupljanje otpada i upravljanje deponijama u svakoj od pojedinačnih gradova i opština. Za sada u Srbiji još nema regionalnih deponija kojima upravljaju javna preduzeća, iako se očekuje da će dve deponije koje su osnovane kao javna preduzeća biti završene do 2010. Oba projekta su podržana sredstvima EU. Deponija koja je smeštena u Dubokom (Užice) opsluživaće devet opština, uključujući velike gradove Užice i Čačak. Izgradnja deponije je podržana zajmom EBRD, dok se izgradnja linije za sortiranje otpada na istoj lokaciji finansira iz granta EU. **Drugi projekat javnog sektora za regionalnu deponiju smešten je u Pirotu i**

opsluživače četiri opštine. Sreategijom za upravljenje čvrstim otpadom se utvrđuju lokacije za izgradnju 29 deponija.

Comment [mn2]: Možda bi ovde bilo dobro preporučiti koji se još regioni mogu ovako udružiti

Učešće privatnog sektora: U sektoru upravljanja otpadom bilo je značajnijeg razvoja regionalnih projekata privatnog sektora. Upravljanje jednom deponijom povereno je jednoj privatnoj firmi, tri su u izgradnji, a planira se izgradnja još nekoliko deponija. Privatne kompanije su sklopile ugovore sa akcionarskim društvima koja su osnovale opštine i plaćene su direktno od opština za korišćenje deponija. Za naplatu se koriste tarife, a lokalne samouprave sredstvima iz budžeta na godišnjem nivou plaćaju troškove deponije svojim privatnim partnerima. Ove godišnje isplate služe da nadoknade troškove izgradnje i tekuće troškove rada deponije.

4.4.2 Strateške politike i ključne akcije

4.4.2.1 Podsticanje regionalizacije JKP koja se bave vodosnabdevanjem, odvođenjem i prečišćavanjem otpadnih voda i čvrstim otpadom.

Pored garantovanja ekonomije obima, regionalizacija komunalnih usluga može da podstakne profesionalizaciju i privlačenje kvalitetnije radne snage u lokalnoj administraciji, kao i više privatnih investicija. Međutim, na nivou lokalne samouprave postoji otpor zbog straha da će osnivači izgubiti kontrolu nad vršenjem komunalnih usluga ako preduzeće ne podnosi izveštaj direktno njima. Osim toga, pravni okvir za sprovođenje regionalnih rešenja nije definisan.

- Sledeće aktivnosti će biti ključne preliminarne mere za sprovođenje Strategije u domenu podsticanja regionalizacije:
 - (i) Stvaranje pravnih, administrativnih, fiskalnih i finansijskih podsticaja za jačanje međuopštinske saradnje i regionalizacije u domenu pružanja komunalnih usluga;
 - (ii) Podrška potpisivanju *međuopštinskih sporazuma o saradnji* i osnivanju regionalnih komunalnih preduzeća;
 - (iii) Jačanje *lokalnih kapaciteta za saradnju* kroz pripremu modela sporazuma, ugovora i opštinskih odluka o uspostavljanju regionalne saradnje, upravljanje preduzećima za zajedničko pružanje usluga, angažovanje i nadzor nad preduzećima u kojima opštine-članice zajednički donose sve odluke vezane za upravljanje vršenjem komunalnih usluga.
- U sektoru za *čvrsti otpad*:
 - (i) Država treba da i dalje daje intenzivnu podršku inicijativama lokalnih samouprava u cilju organizovanja regionalnih sanitarnih deponija kojima bi upravljao javni (međuopštinski) ili privatni operater;
 - (ii) Država treba da uslovi budžetsku podršku izgradnji regionalnih deponija prethodnim zaključivanjem međuopštinskih sporazuma o izgradnji i održavanju takvih deponija uz uspostavljanje regionalnih sistema za transport otpada.
- U sektoru za *vodosnabdevanje i odvođenje i prečišćavanje otpadne vode*:

(i) Osmisliti i uvesti paket tehničkih regulatornih mera i finansijskih podsticaja namenjenih stimulanju dobrovoljnog udruživanja opštinskih JKP za proizvodnju i distribuciju vode;

(ii) Izmeniti Zakon o vodama kako bi se ovlastile lokalne samouprave da regionalizuju proizvodnju i distribuciju vode a kasnije doneti i podzakonske propise.

4.4.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama

Vodosnabdevanje

U većini novih zemalja članica (od 2004. i kasnije) Evropske Unije komunalna preduzeća za vodosnabdevanje obično opslužuju veću aglomeraciju stanovništva nego što je jedna opština.

- U Rumuniji su preduzeća za vodosnabdevanje organizovana na nivou „okruga“ kao dekoncentrisanog nivoa državne vlasti. Sa 41 okrugom, svako od „okružnih“ preduzeća za vodosnabdevanje (Regionalne operativne kompanije – ROK) opslužuje nekoliko stotina hiljada osoba. ROK je obično oformljena spajanjem manjih opštinskih preduzeća za vodosnabdevanje u okviru najveće opštinske kompanije u okrugu. ROK potpisuje ugovor sa svakom opštinom, s različitim tarifama, uz očekivanje da će na kraju sve tarife biti usklađene. Regionalnim operativnim kompanijama rukovodi udruženje opština u kome svaka opština ima jedan glas.
- U Bugarskoj postoji 51 preduzeće za vodosnabdevanje, od kojih većina opslužuje četiri do šest opština, sa brojem stanovnika od nekoliko stotina hiljada ljudi. Osim toga, preduzeća za vodosnabdevanje su redovno specijalizovana za samo tu uslugu, što u Srbiji nije slučaj.
- U Slovačkoj, državna preduzeća za vodosnabdevanje bila su podeljena na sedam regionalnih preduzeća za vodosnabdevanje, pri čemu su opštine dobile udeo u vlasništvu na osnovu broja stanovnika. Sredstva EU su dobijana samo pod uslovom da se preduzeća regionalizuju.
- U Češkoj Republici regionalna privatna preduzeća za vodosnabdevanje pružaju veći deo usluga vodosnabdevanja (preko 70%). U nekim slučajevima ona sklapaju ugovor sa regionalnim javnim kompanijama u čijim rukama ostaje vlasništvo na infrastrukturi, dok u drugim slučajevima ugovor sklapaju direktno sa svakom opštinom.

Upravljanje otpadom

Regionalizacija upravljanja otpadom dobrim delom je podstaknuta potrebom za usklađivanjem sa Direktivom EU o deponijama. U zemljama koje su nedavno postale članice, EU je podržala izgradnju regionalnih deponija, a u svakom takvom slučaju je nekoliko opština-korisnica moralo da se obaveže na zajedničko korišćenje deponije.

- U Rumuniji, Vlada je odredila osnivanje jedne deponije po okrugu (iako geografski razlozi mogu uticati i na drugačija rešenja). Izgradnja deponija je

Comment [mn3]: Dobro bi bilo da je direktiva u prilogu

podržana iz Kohezionog fonda EU, ali je privatni sektor odgovoran za naplatu i tehničko i operativno funkcionisanje projekta.

- U Slovačkoj, Češkoj Republici i Mađarskoj, privatne kompanije su sufinansirale regionalne deponije. U većini slučajeva one su preuzele prikupljanje i transport otpada, čime su regionalizovale kompletne usluge, a ne samo aktivnosti održavanja deponije.

4.5 Upravljanje poslovanjem JKP i odnos osnivača i JKP

4.5.1 Istorijat

Upravljanje poslovanjem JKP je neefikasno i politizovano. Nije ustanovljen odnos odgovornosti JKP prema osnivaču a ni prema potrošačima, kao korisnicima usluga. Nivo tehničke ekspertize JKP prevazilazi nivo stručnosti osnivača, što onemogućava obavljanje funkcije eksternog nadzora nad obavljanjem delatnosti i tehničkim i operativnim funkcionisanjem preduzeća. Situacija se mora popraviti kroz reformu načina upravljanja JKP i kroz uspostavljanje takvih odnosa JKP i osnivača kojima će se povećati efikasnost i poboljšati kvalitet vršenja usluga. Pored toga, mora se unaprediti institucionalni kapacitet opština da vrše nadzornu funkciju nad obavljanjem komunalnih delatnosti, posebno ako se poveća učešće privatnih operatera.

Neke ključne karakteristike sadašnjih odnosa između JKP i njihovih osnivača su:

- Osnovni akti, koji uređuju prava i obaveze JKP u određenoj komunalnoj delatnosti su gradska, odnosno opštinska odluka o načinu vršenja određene delatnosti i odluka o osnivanju JKP. Osim ova dva akta koja donosi osnivač, odnosi osnivača i JKP nisu uređeni dodatnim sporazumima ili ugovorima, iako postoje izuzeci. To ima za posledicu da JKP posluju bez usaglašenih kriterijuma i smernica za praćenje kvaliteta poslovanja i unapređenje nivoa usluga ili finansijskog učinka (osim plana rada-kao što je opisano u nastavku). Osnivač ne vrši kontrolu finansijskog poslovanja JKP ukoliko se izuzme zahtev da njihovo finansijsko poslovanje bude svake godine uravnoteženo (u smislu nivoa prihoda i rashoda). Osim administrativne kontrole cena, ima malo ili uopšte nema podsticaja – negativnih ili pozitivnih – da se poboljša učinak ili efikasnost bilo usluga koje komunalna preduzeća direktno pružaju građanima, kao što je odnošenje smeća ili vodosnabdevanje, ili usluga za koje opštine sklapaju ugovor sa komunalnim preduzećem za poslove koji su od opšteg interesa ali se plaćaju iz budžeta, kao što je čišćenje ulica ili održavanje parkova.
- Iako na osnovu Zakona o javnim preduzećima i obavljanju opšteg interesa JKP (kao i sva ostala javna preduzeća) imaju obavezu da podnesu osnivaču svoj godišnji izveštaj o poslovanju, i bez obzira što je zakonom predviđena i obavezna sadržina tog dokumenta, on obično ne sadrži suštinske informacije o poslovanju niti elemente važne za strateško planiranje. Ovi dokumenti retko gledaju dalje od sledeće godine bilo u vezi sa kapitalnim investicijama ili poslovanjem. Štaviše,

institucionalni kapaciteti opština da analiziraju i ovakve poslovne planove su minimalni zato što u opštinskoj upravi ne postoji profil zaposlenih koji bi to umeo da radi (ovakav profil zaposlenih uglavnom postoji u JKP ili u Direkciji za građevinsko zemljište). Direkcije za građevinsko zemljište u određenim slučajevima samo nadziru obavljanje tekućih aktivnosti JKP. Neke veće lokalne samouprave imaju odeljenja za komunalne poslove, ali u većini slučajeva ta odeljenja su slaba a njihova ovlašćenja neadekvatno definisana.

- Direktori JKP, kao i njihovi upravni i nadzorni odbori, obično se postavljaju na političkoj osnovi, a direktori se menjaju svaki put kad se promene politički odnosi snaga u lokalnoj samoupravi. To ima za posledicu da direktori JKP često ne poseduju ni opšta menadžerska a ni stručno-tehnička znanja za obavljanje svog posla. Kad se nakon izbornog ciklusa postave novi direktori, stari direktori obično ne odlaze. Umesto toga, otvaraju se nova savetnička radna mesta za njih, što je još jedan od uzroka bespotrebnog povećanja broja zaposlenih.
- Diskusije o prihodima (visini cena komunalnih usluga), koji su neophodni za optimalno funkcionisanje JKP obično se odvijaju na barem tri različita nivoa. Komunalna preduzeća pregovaraju direktno sa skupštinom grada, odnosno opštine o tarifama, pri čemu je glavna pretpostavka obeju strana da tarife treba da pokrivaju samo operativne troškove. U isto vreme, JKP pregovaraju i sa Direkcijom za građevinsko zemljište o cenama koje će im se platiti za pružanje usluga opštini. Neke od ovih usluga spadaju u njihove osnovne nadležnosti – kao što je održavanje atmosferske kanalizacije ili parkova; a neke ne spadaju – kao što su građevinski radovi.
- Investiciono planiranje obično vrši Direkcija za građevinsko zemljište, dok se način finansiranja investicija određuje u pregovorima između Direkcije i nadležnih organa u opštini, često uz neznatan uticaj JKP na sam proces. Fragmentiran proces odlučivanja (u više centara odlučivanja) čini sam proces donošenja odluka o prioritetima izgradnje komunalne infrastrukture nepredvidivim i neizvesnim; sam proces je u velikoj meri pod kontrolom Direkcije za građevinsko zemljište, i razbija odgovornost za praćenje učinka JKP na više institucija.
- Kako je već navedeno, planiranje kapitalnih investicija vrši uglavnom Direkcija za građevinsko zemljište i nadležni organi opštine uz minimalni doprinos JKP. Delimično, to je zato što se skoro potpuno finansiranje investicija vrši iz opštinskih budžeta. Razlozi leže i u činjenici da je Direkcija za građevinsko zemljište monopolizovala tehničke, stručne i upravljačke kapacitete u domenu planiranja i implementacije investicionih projekata. U tom smislu, ona retko vidi unapređenje komunalnih usluga kao svoju prvenstvenu odgovornost. To ima za posledicu da su investicije u komunalnu infrastrukturu (vodosnabdevanje, kanalizacija, upravljanje čvrstim otpadom) često nižeg prioriteta nego investicije u puteve ili drugu infrastrukturu, što zahteva manje komplikovano planiranje i finansiranje. Zato i projekti JKP za koje može da se dobije bespovratna

finansijska podrška (npr. IPA fondovi Evropske Unije) stoje u opštinama nepripremljeni.

- JKP uglavnom dobijaju opštinske projekte kao izvođači radova izgradnje kapitalnih objekata, često bez organizovanja tenderskog procesa. To se pravda činjenicom da JKP imaju opremu i radnu snagu koja je uvek na raspolaganju, a inače bi bila besposlena ili neiskorišćena. Osim toga, „dobit“ iz građevinskih projekata često se koristi da bi se pokrili gubici u osnovnim delatnostima JKP.
- Finansiranje kapitalnih investicija JKP zavisi od prioritizacije koju vrši osnivač i zavisi i od drugih opštinskih prioriteta, imajući u vidu da JKP zavisi od eksternih izvora (najviše opštinskog budžeta) kada je finansiranje kapitalnih investicija u pitanju a da se zbog političke motivacije osnivača cene za građane veštački održavaju niskim – dok se za pravna lica održavaju mnogo više tarife, pogotovo u sektoru vodosnabdevanja.
- Opštine odobravaju subvencionisane cene za određene kategorije građana, npr. javni prevoz za starije osobe, ali JKP snose troškove tog subvencionisanja pri čemu osnivač ne nadoknađuje te troškove komunalnom preduzeću.

JKP ne dobijaju nikakve podsticaje za unapređenje poslovanja niti poseduju menadžerske, finansijske i tehničke sposobnosti, stručnost i veštinu da ove promene poslovanja sprovedu. Istovremeno, osnivači nemaju kapaciteta da na pravi način nadziru poslovanje JKP. Krajnji rezultat je odsustvo unapređenja u domenu kvaliteta usluga i kvaliteta operativnog i finansijskog upravljanja.

4.5.2 Strateške politike i ključne aktivnosti

4.5.2.1 Odnosi između opština i JKP treba da budu regulisani Sporazumima o uslugama

Konkretnije i preciznije uređenje odnosa opština i JKP putem zaključenja Sporazuma o uslugama omogućice opštinama da postave jasne ciljeve i zadatke direktoru i Upravnom odboru JKP, kao i da jasno definišu šta se od JKP očekuje i koje resurse će imati na raspolaganju da zadate ciljeve postigne. Sporazumi o uslugama će takođe služiti i kao osnova za ugovorne odnose sa privatnim operaterima u budućnosti.

- Sporazumi o uslugama će sadržati i obavezu JKP pripreme planove poslovanja u kojima će postojati srednjoročna finansijska projekcija prihoda i rashoda, uključujući i troškove kapitalnih investicija. Tehnička podrška JKP će se usmeriti na pripremu Modela godišnjih planova, koji će biti ponuđeni komunalnim preduzećima na razmatranje i usvajanje.
- Sporazumi o uslugama treba da sadrže jasnu kalkulaciju za određivanje jediničnih cena usluga u skladu sa zakonom i drugim propisima kao i pokazatelje kvaliteta poslovanja za:

- Učestalost usluga
- Kontinuitet usluga
- Kvalitet usluga
- Rok u kome se odgovara na pritužbe na kvalitet
- Zadovoljstvo klijenata uslugama.

U Sporazumima takođe treba navesti realne i merljive ciljeve za poboljšanje ključnih indikatora poslovanja. Plata za direktora i druge članove uprave treba da bude vezana za ispunjenje ovih standarda.

- Kada međusobni odnosi u pogledu raspolaganja i korišćenja javnom imovinom budu razrešeni, Sporazumi o uslugama takođe treba da sadrže ili uslove zakupa opštinske imovine od strane JKP ili odredbe o upravljanju i eventualnom raspolaganju javnom imovinom u slučaju da se imovina prenese na JKP. Direkcija za građevinsko zemljište neće biti titular svojinskih ovlašćenja. Sredstva u državnoj svojini koja se trenutno vode kao sredstva Direkcije preneće se ili na opštinu ili na JKP. U nekim slučajevima mogu se oformiti specijalna preduzeća, koja će biti titulari svojinskih ovlašćenja, da bi se olakšalo tekuće finansiranje infrastrukture JKP.
- Sporazumi o uslugama treba jasno da navedu koja prava JKP imaju i na kojoj imovini, odnosno osnovnim sredstvima kao i načine korišćenja i eventualnog otuđenja. Za javnu imovinu prenesenu na JKP treba napraviti detaljne popisne liste u bilansu stanja, pri čemu će se zemljište evidentirati zasebno uz navođenje podataka o parceli, i to po tržišnoj ceni zemljišta. Prihodi od otuđenja osnovnih sredstava treba da se koriste samo za kapitalne investicije ili za otplatu dugoročnih kredita za kapitalne investicije.
- Kad se, u vidu subvencionisanih cena komunalnih usluga, određenim kategorijama građana odobravaju niže cene, u Sporazumima o uslugama treba da se navede koje kategorije građana u stanju socijalne potrebe imaju pravo na subvencije, iznos subvencija i način nadoknade subvencionisane cene iz budžeta grada, odnosno opštine.

4.5.2.2 Upravljanje JKP treba da bude profesionalizovano i depolitizovano.

Osnos JKP i osnivača mora da se uspostavi na principima očuvanja poslovne i operativne samostalnosti JKP. Direktor i drugi članovi poslovnog tima moraju da budu izabrani na osnovu svojih profesionalnih kvalifikacija, da bi odgovorili budućim izazovima i poboljšali efikasnost preduzeća. Poslovni tim JKP takođe će pripremati opštine na pregovore sa potencijalnim investitorima. Opština treba da donese nov regulativni okvir (propise) za uređivanje odnosa osnivača i uprave JKP. Načela za ustanovljavanje novog regulativnog okvira su:

- Najmanje 50% članova upravnog odbora treba da budu lica sa odgovarajućim profesionalnim iskustvom a ne predstavnici političkih partija.

- Mandat članova upravnih i nadzornih odbora se zasniva na principu prema kome u jednoj godini ne može da se razreši više od trećine članova;
- Direktori JKP ne mogu biti predstavnici političkih stranaka. Ako su u trenutku imenovanja članovi stranaka, moraju dati ostavku na sve stranačke funkcije. Kad budu razrešeni u JKP, ne mogu prihvatiti funkcionersko mesto u stranci u periodu od najmanje tri godine.
- Direktori JKP moraju imati odgovarajuće obrazovanje i najmanje pet godina radnog staža bilo u odgovarajućem komunalnom sektoru ili u korporativnoj upravi/pravnoj službi/ ili finansijama.
- Direktori JKP se postavljaju na period od 5 godina i mogu se razrešiti samo ukoliko postoji osnovana sumnja (materijalni dokazi) o nezakonitom radu ili nestručnosti (uključujući neuspeh da postigne planirano unapređenje poslovanja).

4.5.2.3 Opštine će morati da ojačaju kapacitete za nadzor JKP i privatnih operatera..

Ukoliko se prihvati princip da se odnosi JKP i osnivača urede Sporazumima o uslugama, opštine moraju da razviju sposobnost da ustanove i prate poslovanje (učinak) JKP. Ova potreba će postati još izraženija kada veći udeo u sektoru počnu da zauzimaju privatni operateri.

- Opštine sa preko 50.000 stanovnika treba da ustanove odeljenje opštinske uprave koje će biti zaduženo da prati komunalnu delatnost kao i za razvoj i nadzor JKP. Obuku zaposlenih u ovim odeljenjima koordiniraće nadležno ministarstvo i opštine, uz donatorsku tehničku pomoć. (vidi Odeljak 4.8.2.2).
- Ova odeljenja moraju poznavati i tehničke i finansijske zahteve koji se postavljaju pred JKP. U nekim slučajevima će institucionalno jačanje opština da obavljaju ovu funkciju značiti da će opština preuzeti odgovarajuće kadrove koji su osposobljeni za tu vrstu posla iz Direkcije za građevinsko zemljište.

4.5.2.4 JKP i opštine će odvojeno planirati i finansirati kapitalne investicije.

- JKP će biti zadužene za planiranje sopstvenih kapitalnih investicija i pripremaće višegodišnje investicione programe koji će biti operacionalizovani u godišnjim planovima poslovanja.
- Ugovori između JKP i opštine u domenu izgradnje komunalnih objekata i infrastrukture biće organizovani uz poštovanje Zakona o javnim nabavkama. Direkcija za građevinsko zemljište može ponuditi tehničku pomoć i nadzor nad sprovođenjem, ali samo na osnovu ugovora sa JKP.

4.5.2.5 Podrška građanima u stanju socijalne potrebe ne sme uticati na finansijski učinak JKP.

Povećanje cena komunalnih usluga će najviše pogoditi građane s niskim prihodima. To može uticati i na finansijsku realizaciju JKP, ako dovede do povećane finansijske nediscipline, odnosno većeg zakašnjenja u plaćanju. Uticaj povećanja cena na građane s niskim prihodima i mere za njegovo ublažavanje treba pažljivo proceniti. Ima mnogo načina da se ovo pitanje reši:

- Razviti ili pojačati proverene postojeće mehanizme za podršku građanima u stanju socijalne potrebe koje finansira lokalna samouprava i država (vidi

Aneks 5, u kome je to pitanje opisano i predloženo rešenje za naknadu za stanarinu).

- Ne treba veštački držati tarife na niskom nivou za sve da bi se izašlo u susret potrebama građana sa niskim prihodima.
- Ako se za građane s niskim prihodima primenjuju subvencionisane tarife, JKP treba u potpunosti da dobije nadoknadu iz budžeta za izgubljeni prihod.

4.6 Poboljšanje finansijskih i poslovnih rezultata

4.6.1 Istorijat

Javna komunalna preduzeća u Srbiji uglavnom odlikuju neefikasno poslovanje, uključujući višak zaposlenih, ozbiljni problemi u fakturisanju i naplati, neadekvatan odgovor na potrebe klijenata; tarife i izdvajanja iz opštinskih budžeta najčešće ne mogu da pokriju ni troškove poslovanja. Odgovor opština kao osnivača ograničen je njihovim sopstvenim kapacitetom ili rezultatima procene. Zajednički učinak ovih faktora doveo je do niskog nivoa naplate korisničkih usluga i neefikasnih finansijskih transakcija.

Neki od ključnih faktora koji ograničavaju poboljšanja u njihovim finansijskim i poslovnim rezultatima su:

Organizacija upravljanja: upravljanje JKP zasniva se na hijerarhijskom pristupu, tako da mlađi kadar veoma malo utiče na donošenje budžeta ili odluku o načinu smanjenja troškova. Kao rezultat ovog i drugih faktora, menadžment je fokusiran više na poboljšanje tehničkih nego na poboljšanje finansijskih performansi.

Upravljanje ljudskim resursima: Veoma malo pažnje se poklanja usklađivanju kvalifikacione i starosne structure zaposlenih sa zahtevima preduzeća. Formalna obuka je nedovoljna. Većina komunalnih preduzeća je znatno opterećena viškom zaposlenih. U sektoru vodovoda ih je skoro dvostruko više u odnosu na zemlje sličnog nivoa razvoja. Zbog niskih plata, JKP teško zadržavaju kvalifikovano osoblje.

- *Upravljački informacioni sistem*: Kompjuterski sistemi, tamo gde postoje, koriste se u određene svrhe, ali uglavnom se ne koriste za upravljanje samim komunalnim preduzećima ili za analizu podataka o ostvarenom učinku. Kompjuterizovani sistemi fakturisanja uglavnom nisu ažurirani.
- *Fakturisanje i naplata*: Stopa naplaćenih usluga je niska u većini javnih komunalnih preduzeća. U većim gradovima, naplate se često poveravaju spoljnim izvršiocima, opštinskim preduzećima koja obavljaju poslove naplate, te stoga nema direktne povezanosti između potrošača i JKP. Zato je i prisilno naplaćivanje otežano. Javne institucije su među najvećim dužnicima. Mnoga domaćinstva u sektoru vodovoda su ilegalno priključena na vodovodnu mrežu, što povećava utrošak vode, a JKP od njih ne ubiraju prihod.
- *Održavanje*: Troškovi održavanja infrastrukture su niski zbog niskih tarifa i nemanja stvarnog uvida u postojeću imovinu. Održavanje je fokusirano više na hitne popravke nego da preventivno održavanje. Izostanak efikasnih programa održavanja dovodi do nezadovoljavajućih usluga i visokih troškova poslovanja.

- *Nedostatak ozbiljnog monitoringa:* Kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou, monitoring učinka je ograničen, s nedovoljnim naglaskom na podsticanje na bolje rezultate; umesto toga, održava se postojeće stanje. Lokalne vlasti nemaju kapacitet da zahtevaju efektivno izveštavanje od njihovih JKP. To je razlog što poslovni planovi sadrže samo osnovne informacije, a ne dugoročno ili strateško planiranje. Na nacionalnom nivou, Ministarstvo finansija se fokusira na tarife i troškove zapošljavanja. Resorna ministarstva obavljaju nadzor nad rezultatima u smislu usklađenosti s relevantnim propisima, ali se ne bave finansijskom i poslovnom efikasnošću.

4.6.2 Strateške politike i ključne akcije

Rešavanje napred navedenih problema zahtevaće od lokalnih vlasti i JKP da preduzmu akcije, od kojih su neke opisane u drugim odeljcima ove Strategije, uključujući: izradu ozbiljnog poslovnog plana koji podrazujeva planiranje više godina unapred; Ugovore o uslugama u kojima će biti navedeni ciljevi rada i stimulisanje menadžmenta da te ciljeve postigne, (videti odeljke 4.5.2.1-3), tarife za povraćaj troškova (4.8) i planiranje i finansiranje kapitalnih ulaganja (4.9). U cilju realizacije ovih mera treba primeniti sledeće politike i akcije.

4.6.2.1 Država i opštine treba da podrže inicijative JKP da poboljšaju finansijske i poslovne rezultate.

Da bi se rešili napred navedeni problemi, opštine bi trebalo da naprave nekoliko izmena u načinu svog poslovanja. Ove inicijative bi morala da podrži vlada u vidu tehničke asistencije, u nekim slučajevima kroz reformu regulatornih tela, a i same opštine koje treba da odobre budžet za ove inicijative. U tekstu koji sledi navedene su neophodne inicijative:

- Upravljanje: U skladu sa kretanjem indikatora učinka i usvojenim standardima, menadžment JKP treba da pređe na sistem koji će u središte staviti ispunjavanje postavljenih ciljeva i pružanje usluga korisnicima, a ne samo na poslovanje u okviru predviđenog budžeta. To znači da treba identifikovati načine da se unaprede produktivnost i efikasnost, uključujući smanjenje nivoa odlučivanja. Pored toga, JKP treba da razviju odgovarajuće kapacitete u upravljanju ljudskim resursom, informacionom tehnologijom i, što je najvažnije, u upravljanju finansijama. U ovom kontekstu, pod upravljanjem finansijama se ne misli samo na utvrđivanje budžeta, treba da naprave adekvatnu procenu aktivnosti i investicija kako bi se utvrdila njihova finansijska isplativost i identifikovali načini da se povećaju prihodi, a smanje troškovi.
- Ljudski resursi: Strategije koje se sprovode u ovoj oblasti treba da broj zaposlenih usklade s odgovarajućim standardima produktivnosti i naknada, i to na nivou koji je neophodan da se privuče i zadrži kvalifikovano osoblje. Tamo gde

su određeni stručni profili potrebni samo privremeno, ti poslovi se mogu poveriti spoljnim izvršiocima.

- **Fakturisanje i naplata:** JKP i opštine treba da uspostave efikasne mehanizme za neplatiše, ako je neophodno treba i zakone promeniti kako bi se predvidela upotreba ovih mehanizama. Država i druge javne institucije treba da nadoknade dugove JKP. Treba rešiti i problem ilegalnih priključenja na vodovodnu mrežu. Tamo gde je to neophodno, IT sisteme treba unaprediti kako bi se poboljšao učinak fakturisanja i naplate.
- **Održavanje i investicije:** Treba uvesti takvo održavanje koje će biti fokusirano na sprečavanje problema (ako je finansijski isplativo) i predvideti ga budžetom. Investicije treba analizirati s finansijskog i tehničkog aspekta. Investicijama koje smanjuju troškove treba dati prioritet u odnosu na one koje proširuju postojeće mogućnosti.

4.6.2.2 Država i lokalne samouprave treba da uvedu obavezujuće repere - upoređivanje finansijskih i poslovnih rezultata s najuspešnijima

Upoređivanje s najuspešnijima u određenoj delatnosti treba koristiti kao instrument u reformama JKP, jer se na taj način dobijaju informacije i saznanja o preduzećima. Prikupljene informacije biće korisne za dobijanje odgovora na pitanja, kao, na primer: koje JKP ima najviše mogućnosti da poboljša efikasnost u radu; koje tarife će omogućiti povraćaj troškova, ili kako poboljšanje efikasnosti pretvoriti u smanjenje zaposlenih u JKP u određenim regionima. (Vidi aneks 4.6 za potpuniji opis programa upoređivanja s najuspešnijima i kako se oni koriste.)

Upoređivanje s najuspešnijima predstavlja (i) efikasan instrument ne samo za *nacionalne* propise o javnim komunalnim preduzećima, već i (ii) moćno sredstvo *lokalnih vlasti* i menadžmenta *JKP* da se efikasnije organizuju u pružanju usluga. Rezultati upoređivanja s najuspešnijim, odnosno pokazatelji i njihovo tumačenje značajni su iz dva osnovna razloga: 1) oni obezbeđuju povratne informacije za JKP, koje ovi mogu koristiti za interne svrhe, kao što su planiranje i merenje napretka njihovih sopstvenih reformi; i 2) indikatori se mogu koristiti u okviru procesa nadzora budući da omogućavaju bolje razumevanje funkcionisanja sektora, trendova i razlika između JKP.

- Vlada bi, u saradnji sa opštinama, trebalo da imenuje telo odgovorno za prikupljanje podataka i uvede kriterijume za ocenu finansijskog i poslovnog učinka za svaku od relevantnih usluga JKP, na osnovu iskustva u Srbiji, ali i u skladu s međunarodnim standardima. Vlada bi trebalo da ustanovi vremenske rokove za postizanje pomenutih kriterijuma.
- Vlada treba da uspostavi kriterijume na osnovu ključnih indikatora učinka za raspodelu subvencija za kapitalna ulaganja u relevantnom sektoru. Primenom ovih

kriterijuma daće se prioritet onim investicijama čiji je cilj poboljšanje finansijskih i poslovnih rezultata, kao i nagrađivanje JKP koja ostvaruju bolji učinak.

Aktivnosti na lokalnom nivou:

- Identifikovani standardi treba da budu uneti u poslovne planove JKP. Poslovni planovi treba jasno da identifikuju dugoročne finansijske resurse neophodne za ispunjenje ovih ciljeva.
- Neki od ovih standarda (ili ključni indikatori učinka) i finansijskih resursa neophodnih da bi se oni postigli, treba da budu ključni deo Sporazuma o uslugama između opština i JKP, kao i svaki ugovor između opština i privatnog sektora koji pruža usluge.
- Menadžerski ugovori treba da budu zasnovani na Sporazumima o uslugama i povezani s poslovnim planom i ključnim indikatorima učinka.
- JKP treba da uspostavi upravljački informacijski sistem, koji može da obezbedi relevantne finansijske i poslovne podatke i proizvodi informacije za internu i spoljnu upotrebu.

Rezultati upoređivanja s najuspešnijima uključivaće:

- Kada menadžeri JKP jednom steknu saznanja o svojim rezultatima u odnosu na pomenute repere, mogu odmah početi s programima poboljšanja u svojim preduzećima (veća efikasnost, niži troškovi, kvalitetnija usluga). Ovo je posebno uočljivo u okviru transparentnog, otvorenog sistema upoređivanja s najuspešnijima, u kome i potrošači imaju pristup podacima o učinku i mogu izvršiti formalni ili neformalni pritisak na JKP.
- Ako upoređivanje s najuspešnijima pomogne u postizanju veće efikasnosti pre nego što privatni partneri počnu da upravljaju JKP, tada će veći deo dobiti pripasti opštinama ili nacionalnim vladama, a manje budućem privatnom partneru.
- Praćenje učinka najuspešnijih pod sadašnjim rukovodstvom JKP, pomoći će da se utvrdi da li je učešće privatnog sektora najbolja opcija za poboljšanje učinka, odnosno, ako menadžment u javnom sektoru nije sposoban da ostvari bolji učinak, što će se utvrditi upoređivanjem rezultata, to će biti razlog za uvođenje privatnog sektora. Prihvatanje ovih merila uspeha može postati ključni element ugovora koji će biti sklopljen s partnerima iz privatnog sektora.
- Strateško planiranje je neophodno i u tome srpska JKP nemaju dugu tradiciju. Planiranje zahteva dobru procenu tekućeg stanja i savremenih trendova. Poređenje s najuspešnijima doneće korisne inpute i okvir za razmišljanje o ovom procesu.

- Ključni indikatori učinka biće korišćeni kada se predlažu nove tarife, i svake godine kada nove tarife budu predložene i usvojene.
- Donosioci odluka na lokalnom nivou imaju obuhvatniji uvid u opštinske službe i biće u mogućnosti da efikasno raspodele nedovoljne resurse i utvrde ciljeve rada za svoja JKP, koji će biti uključen u njihove Sporazume o uslugama. Naknade menadžmenta JKP i visina profita za JKP i provajdere iz privatnog sektora treba da budu povezani s dostignućima, odnosno ostvarenim ciljevima poslovanja.
- Građani će imati jasniju sliku o učinku JKP, ali i o tome da li on opravdava više tarife.

4.7 Tarife

4.7.1 Istorijat

Funkcionisanje JKP u sektorima voda, otpadnih voda, daljinskog grejanja i čvrstog otpada zavisi u najvećoj meri od tarifa (korisničke naknade) za njihove usluge. Javna saobraćajna preduzeća oslanjaju se na kombinaciju prihoda od karata i sredstva koja dobijaju iz opštinskog budžeta za svoje potrebe. Visina tarifa u ovim sektorima uglavnom nije dovoljna da obezbedi usluge na željenom nivou i da omogući investiranje u održavanje i proširenje postojeće infrastrukture. Često se prihodi od tarifa dopunjavaju drugim vidovima podrške, kao što su izvođački ugovori ili ugovori o pružanju sporednih usluga, onih koje ne predstavljaju osnovnu delatnost. Iako su mnogi od finansijskih problema s kojima se suočavaju JKP vezana za neefikasnost i loše upravljanje, neodgovarajuće cene usluga su ključni deo problema.

Opštine uglavnom (uz nekoliko skorašnjih izuzetaka u većim gradovima u Srbiji) oklevaju da podignu cene komunalnih usluga toliko da pokriju stvarne troškove JKP. Razloge treba tražiti u kombinaciji sledećih faktora:

- Tekuća vladina politika povećanja tarifa do stope inflacije (kroz kontrolu fiskalnih transfera opštinama).
- Oklevanje da se povećaju troškovi koje građani možda ne bi mogli da podnesu;
- Zabrinutost da bi povećanje cena pogoršalo probleme vezane za naplatu;
- Sadašnje cene se zasnivaju na pretpostavci da će naplata biti ostvarena 100%; i
- Subvencionisanje cena ovih usluga za domaćinstva putem znatno viših tarifa za komercijalne potrošače.

Problemi koji proističu iz sadašnjeg poslovanja su sledeći:

- Iscrpljivanje opštinskih budžeta, koji su prinuđeni da subvencionišu rad JKP kroz godišnje transfere;
- Nedostatak gotovog novca za finansiranje hitnih investicionih zahteva;

- Distorzija u ekonomskoj ceni usluga; neusaglašenost sa principom korisničkog plaćanja, što je fundamentalno za dobro fiskalno upravljanje;
- Unakrsno subvencionisanje između korisničkih grupa, odnosno, tarife za komercijalne korisnike su često znatno više nego tarife za domaćinstva, a to neprimereno opterećuje ekonomske aktivnosti privatnog sektora;
- Nesposobnost da se privuče privatni kapital u sektor, budući da JKP nije u stanju da stvara profit.

Kombinacija vladine politike i lokalnog pritiska doveo je do toga da mnoga JKP ne mogu da pokriju ni stvarne troškove poslovanja, a kamoli da su sposobna da finansiraju održavanje ili kapitalne investicije. Osim toga, u mnogim slučajevima JKP se oslanja na prihode od sporednih usluga, kao što su lukrativni ugovori koje dodeljuju opštinske Direkcije za građevinsko zemljište, (vidi 4.5) s ciljem da finansiraju svoje osnovne delatnosti.

Ekonomska prihvatljivost: Dok bi tarife trebalo da budu znatno više nego što su sada, tarifna politika mora uzeti u obzir platežnu sposobnost stanovništva, što može ograničiti obuhvat tarifnih povećanja. Na primer, u kriteriju za dobijanje granta od EU, eksplicitno se priznaje da je povećanje cena ograničeno ekonomskom prihvatljivošću. Ovaj stav je institucionalizovan u finansiranju projekta utvrđivanjem limita do visine povraćaja troškova kapitala, izraženog u vidu udela prihoda domaćinstva koji se troši na osnovne usluge. Standardni limiti najčešće iznose 2% prosečnog prihoda domaćinstva za upravljanje otpadom; 4% za vodu/kanalizaciju/i uklanjanje otpadnih voda, i 5-10% za grejanje.

U okviru ovih standardnih limita, ima dosta prostora za povećanje cena ključnih usluga JKP u Srbiji. Brojne najnovije studije procenjuju da se procenat prihoda potrošen za upravljanje otpadom kreće od 0,3 % do 0,6% prosečnog prihoda domaćinstva. KfW studije u osam gradova srednje veličine procenjuju da je procent prihoda domaćinstva koji se potroši za vodu između 0,6% i 1,2 %. Tarife bi mogle da se povećaju tri do šest puta i da još uvek ostanu u okviru prihvatljivog. Ovo podupire tezu o podizanju cena u sferi ključnih usluga JKP. Štaviše, s obzirom na niske cene u vidu procentualnog učešća u ukupnim troškovima, čak i znatno podizanje cena imaće neznatan uticaj na sveukupnu inflaciju.

4.7.2 Strateške politike poslovanja i ključne akcije

4.7.2.1 Opštine i država treba da usvoje politiku cena kojima će se postići sledeći ciljevi, čak i ako to podrazumeva povećanje tarife:

1. Obezbediti potrebne resurse za JKP kako bi ovi mogli da pruže prihvatljiv nivo usluga;
2. Cene držati na nivou prihvatljivom za većinu korisnika;

3. Usaglasiti se s principom “potrošač plaća”, koji podrazumeva punu cenu koštanja kako bi se kapitalne investicije pokrivale kroz korisničke naknade;
4. Obezbediti stimulanse za veću efikasnost; i
5. Privući investicije iz javnog i privatnog sektora.

4.7.2.2 Tarifna politika treba da odražava sledeće elemente:

- Tarife treba da pokriju operativne troškove i kapitalne investicije koje treba finansirati iz prihoda (uključujući i servisiranje kredita). Operativni troškovi treba da troškove plata i drugih naknada za zaposlene, održavanje, sirovine, energiju i izvesne rezerve za nenaplaćena potraživanja. Rast troškova za plate i druge troškove vezane za zaposlene bi trebalo dozvoliti samo u slučaju da se obezbeđuju dodatne usluge. Kapitalne investicije treba da budu izjednačene sa troškom amortizacije na godišnjem nivou.
- Struktura cene treba da obezbedi javnim preduzećima i privatnim operaterima u sektoru komunalnih usluga odgovarajuću dobit; deo dobiti treba da proistekne iz veće efikasnosti; u slučaju JKP profit treba upotrebiti za kapitalne investicije.
- Namensko povećanje cena za investicije kao i tzv. naknada za održavanje priključka mora se na obavezujući način usmeriti na kapitalne investicije (uključujući i servisiranje kredita).
- Razlike u cenama između domaćinstava i privrede treba eliminisati u narednih 5 godina, izuzev ukoliko postojeće stanje bude opravdano razlikom u kvalitetu ili kvantitetu pružanja usluga.
- Udar povećanja cena na potrošače s niskim primanjima treba proceniti i amortizovati kroz budžetska izdvajanja za JKP (teret subvencija povlašćenih korisnika bi trebalo da padne na budžet lokalne samouprave, a ne na javno preduzeće). Zaštitu ne treba da pružaju JKP u vidu nižih cena.

4.8 Regulacija tarifa i učinak JKP

4.8.1 Istorijat

Odeljak 4.5 Strategije preporučuje uspostavljanje standarda za poslovne planove i zahteva da JKP obavlja svoje delatnosti putem Sporazuma o uslugama sa opštinama. Odeljak 4.6 opisuje korišćenje upoređenja s najuspešnijim za ustanovljavanje ciljeva rada za JKP, kao i neophodne korake koje treba preduzeti za njihovo ostvarenje. Odeljak 4.7 obezbeđuje strategiju za usvajanje odgovarajuće tarifne politike kojom će se postići bolji učinak. Ovaj odeljak (4.8) opisuje kako i ko će takvu politiku doneti i regulisati.

Potreba za regulacijom: Javna preduzeća koja korisnicima naplaćuju svoje usluge i smatraju se “prirodnim monopolistima” predmet su regulacije, posebno u pogledu

utvrđivanja tarifa, od strane državne uprave, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou. Usluge vezane za sektor voda, upravljanje otpadom i centralno grejanje su ključne usluge JKP u Srbiji i smatraju se prirodnim monopolima.

Razlog za kontrolu tarifa privatnih preduzeća nije isti kao u slučaju javnih preduzeća (kakva postoje u većini opština u Republici Srbiji). Tarifna kontrola u slučaju privatnih preduzeća ima za cilj sprečavanje zloupotrebe monopolističkog položaja. Tarifna regulacija vezana za JKP u Srbiji, naprotiv, treba da omogući finansijsku održivost JKP i usaglašenost sa principom “potrošač plaća” čak i kada to podrazumeva povećanje tarifa.

Ključni element u promovisanju učešća privatnog sektora u ovim prirodnim monopolima je pouzdanost prihoda i visina cena neophodna za postizanje rentabilnog poslovanja. Bez jasnog režima utvrđivanja cena, koji ne sme biti predmet političkih pregovora, privatni sektor neće želiti da ulaže. Budući da će učešće privatnog sektora u opštinskim komunalnim preduzećima igrati ključnu ulogu u njihovoj transformaciji, regulacija će u buduće biti neophodna i za privatne i za javne pružaoce ovih usluga.

Postojeća regulacija: Za utvrđivanje tarifa JKP u Srbiji su trenutno odgovorne lokalne vlasti. Bojeći se da će povećanje tarifa dovesti samo do još većeg broja zaposlenih u JKP, vlada je donela mere za ograničenje tarifa u visini stope inflacije. (Ipak, regulativno telo nadležno za energetiku nedavno je usvojilo smernice za metodologiju izračunavanja cene daljinskog grejanja koju će opštine početi da primenjuju). Na osnovu odredbi Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti o od opšteg interesa i Uredbe o postupku privremene obustave prenosa transfernih sredstava iz budžeta RS jedinici lokalne samouprave, država je predvidela mogućnost privremene obustave transfera opštinama koje dozbole povećanje cena komunalnih usluga iznad nivoa inflacije predviđene Memorandumom o budžetu, ne bi li sprovela svoju makroekonomsku politiku. Izuzeci od opšte prihvaćene politike u praksi se dozvoljavaju kada je potreba za povećanjem cena dobro dokumentovana. Zajedno s ovim procesom kontrole cena, država dobija i godišnje planove poslovanja JKP. Bez obzira na postojanje poslovnih planova i zakonom predviđen sadržaj i strukturu tih planova, u njima ne postoje indikatori poslovanja i finansijskog i operativnog učinka. I tamo gde ovi indikatori postoje, oni se retko menjaju ili upoređuju sa indikatorima drugih opština (benchmarking).

Učinak makroekonomske politike i drugih činilaca (vidi 4.7) ogleđa se u zadržavanju cena na neprirodno niskom nivou. Štaviše, neke opštine čak ne podižu cene ni do visine dozvoljene memorandumom o budžetu i koriste vladinu makroekonomsku politiku kao izgovor da podlegnu političkom pritisku i zadrže neekonomske cene. Vezivanje povećanja cena samo za inflaciju znači ne uzeti u obzir potrebu da se finansiraju nove investicije, da se poboljšaju usluge i da se nadoknadi ono što je izgubljeno zbog cena koje su istorijski daleko ispod nivoa proste reprodukcije. Ali, kako bi se obezbedilo da povećanje tarifa ne bude bez efekta na povećanje investicija, biće neophodno vezati utvrđivanje tarifa za ispunjenje određenih pokazatelja efikasnog učinka i primenom poslovnih planova opisanih u odeljcima 4.5 and 4.6.

Zadaci regulacije: Kamen temeljac za uspostavljanje regulatornog režima koji treba da omogući reformu JKP sektora jeste obavezno poslovno planiranje i upoređivanje s

najuspešnijim poslovnim i finansijskim rezultatima drugih opština (benchmarking), kao što je opisano u odeljcima 4.5 i 4.6. Osnovna odlika regulatornog režima kakav praktikuju zemlje članice EU je vezivanje povećanja cena za realizaciju ciljeva iz poslovnog plana.

Kao što je opisano u odeljku 4.5.2, poslovni plan treba da sadrži:

- Planove kapitalnih izdataka i njihovu opravdanost;
- Finansijski plan koji će utvrditi koji deo investicija će se finansirati iz novčanih tokova koje stvara JKP, a koji iz budžetskih subvencija i drugih izvora;
- Mere za poboljšanje poslovnih rezultata, koji se prikazuju indikatorima učinka i njihovim planiranim delovanjem na finansijske rezultate.

Ključni zadaci regulacije stoga su sledeći:

- Da utvrdi format poslovnih planova (vidi odeljak 4.5), da ih pregleda i odobri;
- Da utvrdi metodologiju za utvrđivanje tarifa i odobravanje povećanja tarifa, koja su u skladu sa ovom metodologijom, kao što je predviđeno poslovnim planovima (za JKP, kao i za preduzeća u privatnom sektoru koja pružaju komunalne usluge);
- Da identifikuje i obrazloži ključne indikatore i ciljeve upoređivanja s najuspešnijima, koje treba da sadrže poslovni planovi i Sporazumi o uslugama;

Opcije za regulaciju: Potencijalna tela odgovorna za neke ili sve gore pomenute zadatke uključuju:

- Opštine;
- Relevantna ministarstva, na primer, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
- Državno telo specijalizovano za regulisanje JKP;
- Nezavisni nadzorni organ, novoosnovano telo ili proširenje uloge postojećeg nadzornog organa u oblasti energetike; ili
- Nevladina organizacija, na primer, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO).

Imajući u vidu zahteve za smanjenjem broja zaposlenih u javnoj upravi na svim nivoima, malo je verovatno da će Vlada RS osnovati novo regulatorno telo, izuzev ako u njemu ne bi radili samo zaposleni koji su već u radnom odnosu u državnoj upravi. U ovom kontekstu treba kritički razmotriti i kapacitete opština da obavljaju svoje funkcije regulacije i nadzora.

4.8.2 Strateške politike i ključne akcije

4.8.2.1 Zakonom regulisati cene usluga u ključnim JKP sektorima.

U javnim, kao i u privatnim preduzećima neophodna je doslednost i pouzdanost metoda utvrđivanja cena komunalnih usluga. Isto toliko je bitno da visina cena omogućí preduzećima da svojim korisnicima pružaju kvalitetne usluge. To znači da cene treba utvrditi u skladu sa zakonom koji će usvojiti najbolja evropska iskustva i prakse u formiranju cena komunalnih usluga. (Vidi aneks 6 o regulaciji sektora

vodoprivrede u Poljskoj, gde je opisan slični model.) Da bi se to postiglo, preporučuju se sledeći koraci:

- Radna grupa sastavljena od predstavnika Ministarstva finansija i drugih relevantnih ministarstava, predstavnika opština (uključujući SKGO) i regulatornog tela u oblasti energetike, usvojiće metodologiju ili formulu za utvrđivanje cena u ključnim sektorima: daljinskog grejanja, voda i otpadnih voda i upravljanja čvrstim otpadom.
- Metodologija će biti usaglašena sa tarifnom politikom obrazloženom u odeljku 4.7.2.2 i odražavaće principe punog povraćaja troškova.
- JKP će biti obavezne da pripreme predloge povećanja cena u svojim poslovnim planovima a u skladu sa zakonom.
- Opštine će biti odgovorne za procenu usklađenosti sa zakonom u sektorima vodosnabdevanja i upravljanja čvrstim otpadom, dok će tu odgovornost u slučaju JKP koja se bave daljinskim grejanjem preuzeti telo nadležno za energetiku. Ako predložene cene budu usaglašene sa zakonom, opštine će dozvoliti njihovu primenu (stupanje na snagu cenovnika). Ministarstva i ostale zainteresovane strane imaju pravo da stave van snage cenovnike JKPe, u određenom vremenskom roku, ako budu smatrali da nisu u skladu sa zakonom.
- Radnim grupama će biti pružena tehnička pomoć u izradi tarifne metodologije, kao i u osposobljavanju opština za kontrolu i odobravanje predloženih tarifa.
- Dok se takva metodologija ne usvoji, JKP će biti dopušteno da dozvole namensko povećanje cena, samo radi finansiranja kapitalnih investicija i to bez državnog uticaja (i bez bojazni da će im biti suspendovani transferi).
- Tarife za ostale usluge, poput javnog saobraćaja i pogrebnih usluga, neće biti uređene u ovim metodologijama. U slučaju javnog saobraćaja, opštine mogu da ustanove plaćanje usluga, na primer, na bazi pređenih kilometara, a ne da primoravaju saobraćajna preduzeća da se oslanjaju na prihod od karata.

4.8.2.2 Opštine, u saradnji sa državom, treba da imaju vodeću ulogu u poboljšanju kvaliteta poslovnih planova, utvrđivanju ključnih indikatora učinka i dobijanju informacija na osnovu upoređenja s najuspešnijim.

Opštine treba da preuzmu odgovornost za monitoring učinka JKP. U njihovom je interesu da njihova JKP poboljšaju svoje finansijske i poslovne rezultate, s ciljem da pružaju kvalitetnije usluge i postignu najniže moguće cene za građane i privredu. Pored toga, one će morati da se osposobe za praćenje funkcionisanja komunalnog sektora, ako žele da uspešno privuku privatne operatere. U državnom interesu je, takođe, da se postara da se pomenute performanse poslovanja poprave.

- U skladu s preporukama iz odeljka 4.6.2.2, radna grupa koju će osnovati vlada i opštine uz input i asistenciju relevantnih ministarstava, ustanoviće model poslovnih planova za svaki od ključnih JKP sektora, kao i ključne indikatore finansijskih i poslovnih učinaka (kako je opisano u odeljku 4.6), koji će biti uključeni u poslovne planove. To može biti urađeno u fazama, s tim što bi prioritet imali najvažniji sektori. Modeli poslovnih planova biće zasnovani na smernicama utvrđenim od strane Ministarstva finansija za potrebe poslovnih planova JKP.

- U skladu sa zakonom koji utvrđuje tarifnu metodologiju, opštine i JKP će koristiti modele predložene u poslovnim planovima za utvrđivanje tarife.
- U skladu s preporukama radne grupe, vlada i lokalne samouprave osnovaće Agenciju za komunalne delatnosti, kao međuresorno telo ili kao nezavisno telo, sa glavnim ciljem prikupljanja i sastavljanja informacija i analiza o indikatorima učinka sadržanim u poslovnim planovima. Vlada će obavezati JKP da izveštavaju Agenciju JKP u skladu sa standardizovanim potrebama za informisanjem, što uključuje i finansijske i poslovne učinke, kao i poslovne planove. U početku, Agencija treba da bude savetodavno telo bez izvršnih nadležnosti. Relevantna resorna ministarstva će obezbediti zaposlene za ovo telo.
- Agencija JKP će biti odgovorna za prikupljanje informacija i uspostavljanje kriterijuma koje će koristiti država i opštine kako bi procenile učinak JKP. O ovome će takođe biti obavешteni i građani, kako bi i oni mogli da ocenjuju učinak onih koji im pružaju usluge.
- Tehnička pomoć biće pružena kako radnoj grupi tako i Agenciji JKP, kako bi obezbedili neophodne ljudske resurse u opštinama i u JKP, a koji treba da vrše nove nadležnosti. To će značiti uvođenje namenske obuke na lokalnom nivou i upoznavanje s najboljim iskustvima.
- Vlada će koristiti indikatore učinka u oceni prioriteta za dodelu sredstava za kapitalne investicije.

4.8.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama

Utvrđivanje tarifa: Utvrđivanje cena se obično odvija po jednom od sledećih modela:

- U Poljskoj se cene u sektoru utvrđuju propisima koji određuju koji troškovi se pokrivaju tarifama. Ovde su uključeni troškovi poslovanja u koje spada i amortizacija; troškovi kapitala nakon obračunate amortizacije, profit i rezervu za nenaplaćena potraživanja. Opštine su nadležne da utvrde da li su tarife usaglašene sa formulom. Neslaganja između JKP i opština u pogledu tarifa rešavaju se pred sudom. (Vidi aneks 6), *Struktura i regulacija sektora voda* u Poljskoj.
- U Bugarskoj preduzeća u sektoru voda pod kontrolom su nezavisnog nadzornog tela koje pregleda i odobrava poslovne planove i predloge tarifa. (Vidi aneks 2 - *Regulacija u sektoru voda* u Bugarskoj.)
- U sektoru voda u Češkoj, formula za formiranje cena zasniva se na metodu "troškovi-plus", što znači da firme utvrđuju cene na osnovu liste troškova koju je utvrdila vlada plus dogovoreni iznos profita. Ministarstvo finansija je nadzorni

organ. Ova formula, koja se koristi i u drugim zemljama, često je kritikovana zato što ne podstiče veću efikasnost već, zapravo, nagrađuje neefikasnost budući da se profit zasniva na nastalim troškovima.

- U većini zemalja ukinute su razlike u formiranju cena između različitih socijalnih grupa korisnika, iako neki sistemi dopuštaju “blok tarife”, što znači da postoji niža cena utvrđena za minimum potrošnje, kao i viša cena za sve one koji troše iznad tog minimuma. Namera je da se promovišu štednja i manja potrošnja.
- Relevantni zahtevi EU: U sektoru javnog saobraćaja, na sklapanje Ugovora o pružanju javnih usluga obavezuje Propis EU 1370/2007, od 10. decembra 2009. To znači da u skladu sa propisima EU o državnim subvencijama, sva saobraćajna preduzeća u vlasništvu opštine ili države (izuzeta su samo gradska preduzeća koja upravljaju šinskim saobraćajem usled nedostatka održive konkurencije na stalnim linijama) koja trenutno dobijaju subvencije moraju potpisati odgovarajuće formulisan Ugovor o pružanju javnih usluga sa svojim vlasnicima. Ukratko, jedan valjan i kompletan ugovor treba da sadrži bar principe plaćanja za ispunjene norme rada; plaćanja i cene usluga treba da budu usaglašeni sa opšte-prihvatljivim granskim merilima učinka; treba usvojiti godišnju indeksaciju uplata; kazne i klauzule o raskidu saradnje takođe treba uneti kako bi se osigurala odgovornost. Sva plaćanja treba vršiti na osnovu prethodno utvrđenih formula koje sadrži Ugovor o pružanju javnih usluga ili na bazi pređenih kilometara (prednost zbog rizika potražnje), ili na osnovu neto troškova.

4.9 Finansiranje kapitalnih investicija

4.9.1 Istorijat

Kapitalne investicije su ključne za uspešno upravljanje mnogim uslugama JKP. One ne samo da bezbeđuju kapacitete za proširenje usluga i opsluživanje dodatnih korisnika, već takođe poboljšavaju učinak i odgovaraju socijalnim i zahtevima zaštite životne sredine. Da bi ti ciljevi bili postignuti na efikasan način, one moraju biti na adekvatan način planirane kako bi odgovorile stvarnim potrebama i moraju se uklopiti u kapacitet opštine i JKP da pronađu sredstva.

Potrebe za kapitalnim investicijama: jedan od ključnih problema s kojima se suočavaju JKP i usluge koje ona pružaju je hroničan manjak investiranja u fizička sredstva, kako u smislu novih investicija da bi se izašlo u susret postojećim potrebama, tako i u smislu održavanja postojeće infrastrukture. Razlog tome je uglavnom nedostatak sredstava, ali delimično i generalno loše planiranje i nejasan proces implementacije. U isto vreme, očekuje se da će biti značajnih zahteva za proširenjem postojeće infrastrukture kako bi se zadovoljile buduće potrebe građana, kao i da bi se udovoljilo zahtevima u vezi sa zaštitom okoline i zdravlja ljudi na koje obavezuje srpska vlada i proces integracije u EU. Procene za neke sektore, kao što su voda i otpadne vode prelaze sumu od 1 milijarde eura, uz slične ili manje zahteve u ostalim sektorima, poput čvrstog otpada i izgradnje i

popravke lokalnih puteva. Naprotiv, ukupno ulaganje u sektore JKP u 2007. iznosilo je

Planiranje kapitalnih investicija: U mnogim sektorima, međutim, problem je zaoštren zbog lošeg planiranja, što dovodi do povećanja "ponude" umesto do smanjenja tražnje; na primer, izgradnja novih izvora vodosnabdevanja umesto zamene cevi i smanjenja oticanja; prave se nove deponije umesto da se smanjuje otpad. Propisi RS nalažu da se studije izvodljivosti projekata završe pre odobravanja i finansiranja, ali to je često samo *pro forma* kako bi se poštovao zakon, a zanemarile finansijska i praktična realnost. Čest je i nedostatak koordinacije između opština, tako da se dupliraju investicije ili, ako koordinacija postoji, projekti se prave da bi se udovoljilo političkim pritiscima, a ne da bi se postigla maksimalna rentabilnost. Zakon obavezuje JKP da donesu godišnje poslovne planove i od njih se očekuje da uključe i planove kapitalnih investicija. Ali, usled nedostatka redovnih izvora finansiranja, ovi planovi su često ili suviše grandiozni i nerealni ili fokusirani na kratkoročne projekte "krpljenja rupa".

Finansiranje kapitalnih investicija: Kapitalne investicije se finansiraju iz nekoliko izvora, od kojih je svaki limitiran, a ni uzeti svi zajedno ne obezbeđuju neophodna sredstva kako bi se zadovoljili svi sektori u JKP:

- Sopstveni prihodi JKP. Većina JKP jedva da ima dovoljno prihoda da pokrije svoje operativne troškove, a kamoli kapitalne investicije, iako neke od najvećih među njima generišu novčane tokove koji im omogućavaju da finansiraju neke kapitalne zamene.
- Zaduživanje JKP. JKP su uzela neke kredite od komercijalnih banaka, ali to je veoma mala suma (procenjeno EUR) i obično s kratkim rokom dospeća i relativno visokim kamatama. Komercijalne banke uzimaju u obzir novčane tokove JKP kako bi utvrdile njihovu kreditnu sposobnost, a zbog niskih tarifa i ograničene podrške iz opštinskog budžeta, tek nekoliko JKP je kreditno sposobno u meri da bi privuklo komercijalne kreditore. Opštinama nije dozvoljeno da budu garanti zaduživanja JKP. Ako se tome doda i nedovoljno precizne odredbe o svojini JKP, za komunalna preduzeća zaduživanje postaje problem; mnoga preduzeća ni ne pokušavaju da uzmu komercijalne kredite, više vole da se oslone da suvencije države ili lokalne samouprave.
- Opštinski budžeti. Ovo je generalno osnovni izvor kapitalnih investicija. Većina opština ima prostora da u godišnjim budžetima odvoji 20-30% za kapitalne investicije. Ovaj novac, međutim, mora da pokrije sve sektore i obično nije dovoljan da pokrije sve investicije koje komunalna preduzeća zahtevaju.
- Zaduživanje opština: Opštine imaju pravo da se zadužuju, ali njihov kreditni kapacitet je ograničen i Zakonom o javnom dugu ali i njihovom finansijskom situacijom. Na osnovu Zakona o javnom dugu, iznos neizmirenog dugoročnog zaduženja za kapitalne investicije ne može biti veći od 50% ukupno ostvarenih tekućih prihoda budžeta u prethodnoj godini. Iznos glavnice i kamate koji dospeva u svakoj godini ne sme da bude veći od od 15% ukupno ostvarenih

tekućih prihoda budžeta u prethodnoj godini. Istovremeno, opštine moraju ostvariti višak prihoda dovoljno veliki da ubede kreditore da su u stanju da dug otplaćuju.

Velike opštine koje koriste svoje relativno visoke budžetske prihode (od fiskalne reforme 2005.) sada dostižu svoje zakonske limite. (Uticaj nedavne finansijske krize, uključujući i smanjenje državnih transfera, znatno je smanjio mogućnosti zaduživanja) Manje opštine još uvek imaju znatnu kreditnu sposobnost. Jedna studija iz 2007. pokazuje da ne računajući četiri najveće opštine, opštine u Srbiji mogu da se zadužuju ukupno do 500 miliona eura. Mnoge manje opštine, međutim, ne mogu da računaju na dugoročno zaduživanje kod komercijalnih banaka zbog nepoverenja u njihovu kreditnu sposobnost.

- Vladine subvencije: Uslužni sektori JKP dobijaju subvencije iz brojnih izvora, od kojih je najveći Nacionalni investicioni plan. Ostali sektori dobijaju sredstva iz resornih ministarstava, na primer, *Ekound* za projekte vezane za čvrsti otpad; *Vodovod i kanalizacije* za projekte u svojoj oblasti. Kontinuirano finansiranje za mnoge od ovih izvora dovodi se u pitanje, posebno se to odnosi na NIP, za koji se očekuje da dobije najveći deo sredstava od međunarodnih finansijskih institucija.
- Međunarodna sredstva u vidu donacija i zajmova: Sredstvima međunarodnih donatora, posebno Evropske komisije, već su finansirani značajni projekti JKP, a očekuje se da i u budućnosti budu glavni izvor finansiranja. Drugi bilateralni donatori obezbeđuju sredstva za individualne projekte, obično u sektorima zaštite okoline ili saobraćaju, ali nijedan na ukupnom nivou EU. Međunarodne finansijske institucije poput Svetske banke, EIB, KfW i EBRD obezbeđuju sredstva za lokalne projekte JKP, ali sa izuzetkom EBRD, ovo finansiranje je ili indirektno – preko države kao posrednika – ili uz državnu garanciju, a uz to obično ide i zahtev za sufinansiranjem. Programi koje finansira EU uglavnom idu uz zahtev da se iz nacionalnih ili lokalnih izvora finansira najmanje 15% a u nekim slučajevima i 25%. Pored toga, donacije EU, kao i ostale, mogu se usmeriti samo direktno u investicije u javnom sektoru, odnosno one investicije čiji će vlasnik biti preduzeće u javnoj svojini. Propisi EU zabranjuju transfer ovih sredstava privatnom sektoru pre isteka najmanje pet godina i postavljaju stroge uslove u pogledu moguće koristi koju bi operateri u privatnom sektoru mogli izvući iz donacija dodeljenih javnom sektoru.
- Finansiranje privatnog investitora: U mnogim sektorima JKP, investiranje privatnog sektora u kapitalne projekte je relativno ograničeno. (Vidi 4.10.1) Jedna od prednosti investiranja privatnog sektora je što ne koristi kreditni kapacitet opštine ili novac iz budžeta. Kao takvi, oni su često viđeni kao dodatni ograničeni resursi za kapitalne investicije. Investiranje privatnog sektora nije besplatno; privatni investitori očekuju dobit koja će na kraju stići iz budžetskih troškova ili korisničkih naknada. Pored toga što je dodatni izvor finansiranja, potencijalna korist od investiranja privatnog sektora je i u bržoj implementaciji i većoj rentabilnosti.

Implementacija: Velikim brojem kapitalnih investicija u JKP sektorima upravljaju opštine, posebno u velikim gradovima, gde Direkcije za građevinsko zemljište finansiraju projekte i njima rukovode. Istovremeno, neka JKP imaju sopstvene građevinske jedinice koje se bave izgradnjom, i koje projekte kapitalnih investicija izvode i za sebe i za druge. Oba ova faktora imaju potencijalno i negativne efekte. U slučaju Direkcija za građevinsko zemljište, koje često računaju na sopstvena namenska sredstva, one utvrđuju investicione prioritete nezavisno od JKP, koja su odgovorna za pružanje usluga. JKP sa svojim građevinskim jedinicama često stvara deo profita iz tih usluga, koji kompenzuju gubitke u drugim oblastima. Ali zbog ograničene nabavke, ovo dovodi do neefikasnih troškova gradnje.

4.9.2 Strateške politike i ključne akcije

4.9.2.1 JKP treba da budu odgovorna za planiranje investicija, uz nadzor i odobrenje opština, kao dela procesa usvajanja godišnjeg poslovnog plana

- Pravilno planiranje investicija je ključno kako bi se obezbedilo da ograničeni resursi budu usmereni ka najneophodnijim projektima, i onim koji će doneti najveću dobit uz najmanje troškove. Na nivou vlade, fokus je na novim investicijama s najviše infrastrukturnih komponenti, kao na primer deponije, pogoni za prečišćavanje vode, rezervoari za vodu i pogoni za preradu otpadnih voda. Ovo su najveće investicije koje se obično ne mogu finansirati bez dotacija iz nacionalnih ili međunarodnih izvora. Istovremeno, druge investicije, kao što su pogoni za recikliranje, zamena cevi, pumpe koje obezbeđuju energetska efikasnost, od istog su ako ne i većeg značaja za postizanje nižih cena i boljih usluga.
- Poslovni planovi treba da sadrže planove o dugoročnom kapitalnom investiranju, uz jasno naznačene prioritete kako bi se sa investiranjem započelo čim se dobiju sredstva.

4.9.2.2 JKP treba da snose bar deo troškova svojih kapitalnih investicija.

Zahtevom da JKP snose deo investicijskih troškova, ona se podstiču da u većoj meri vode računa o opravdanosti investicije i njenim proporcijama. Pored toga, postoje brojne finansijske strukture koje se mogu upotrebiti, a koje neće koristiti kreditni kapacitet opština. Da bi se postigli ovi ciljevi, treba doneti dodatne mere, uključujući sledeće:

- Za JKP koja stvaraju prihod, tarife treba da pokriju bar deo (20%) ukupnih investicijskih troškova. To može zahtevati namensku tarifu za investicije (koja će

uveriti i vladu i građane da je povećanje tarife namenjeno poboljšanju usluga, a i za kreditore će to biti jamstvo).

- Opštinama bi trebalo dopustiti da daju garanciju za dugove svojih JKP, pod uslovom da taj dug nije uključen u zakonski limit (Zakon o javnom dugu), u slučaju da dug otplaćuje samo preduzeće. Isto tako, ako su zajmovi za kapitalne investicije koje uzimaju opštine finansirani lizingom ili JKP plaća najam, ovaj dug treba izuzeti iz zakonskog ograničenja. Ako se primeni, treba uvesti nadzor nad ovim garancijama.
- Kao alternativu obezbeđivanju garancija za zajmove JKP, opštine mogu da koriste "Sporazume o podršci" kojima se obezbeđuje plaćanje u slučaju da tarife nisu dovoljno uvećane da bi otplatile dug JKP. To će uveriti kreditore u adekvatnu finansijsku podršku i smanjiti politički rizik od nemogućnosti povećanja tarifa kada je to neophodno, ali neće predstavljati direktnu garanciju za dugove JKP.

4.9.2.3 Donacije treba da uključe zahteve za sufinansiranjem od strane opštine ili JKP

- Donacije će po svoj prilici nastaviti da igraju ključnu ulogu u finansiranju kapitalnih investicija. Veoma je bitno da se te donacije raspodeljuju tako da podstaknu najefikasnije planiranje. Obezbeđivanje donacija trebalo bi da zahteva od korisnika da nađu regionalna rešenja ako su ona efikasnija. Zahtev da lokalne vlasti kao korisnici budu sufinansijeri, daće veće garancije da su investicije zaista neophodne, dobro odmerene i planirane tako da se izvedu uz minimalne troškove. Podržavanjem investicionog planiranja koje smanjuje tražnju, smanjiće se troškovi kapitalnih investicija.
- Pored toga što će obezbediti finansiranje donacijama, vlada može da pomogne investiranje u JKP kroz donacije, ali i da podstakne lokalno finansiranje putem kreditnog jemstva. To se može izvesti korišćenjem posebnog instrumenta kreditiranja za opštine, slično programu FLAG u Bugarskoj, i direktnim garancijama zajmova kod komercijalnih banaka (kao što KfW trenutno čini - uz podršku vlade).
- Slično tome, opštine mogu da pomognu finansiranje svojih JKP putem garancija ili drugih kreditnih mehanizama podrške. Može se napraviti sporazum da će opština, ako tarife ne porastu dovoljno da otplaćuju dugove, uplaćivati direktno JKP sumu tarifnog povećanja koje nije implementirano.

4.9.2.4 Finansiranje kapitalnih investicija od strane privatnog sektora treba ohrabrivati, ali ga treba pažljivo uporediti s investiranjem javnog sektora kako bi se osigurala dobit.

Investiranje privatnog sektora u kapital predstavlja privlačnu alternativu, naročito onda kada je javno finansiranje ograničeno. S obzirom na velike potrebe za kapitalom, važno je uspostaviti adekvatan okvir za podsticanje privatnog sektora da

ulaže u osnovna sredstva u sektorima usluga u lokalnim JKP. (Vidi odeljak 4.10) Ali tuđa iskustva pokazuju da je partnerstvo između javnog i privatnog sektora ponekad skuplje za korisnike nego kada investira javni sektor. Privatne investicije ne treba zato shvatiti samo kao “popunjavanje rupa” već treba videti da li one obezbeđuju jeftiniju opciju komparativno sa projektima javnog sektora. Treba usvojiti metodologije za uporednu procenu ovih opcija.

- Usvojiti metodologiju za uporednu analizu troškova i koristi u projektima privatnog i javnog sektora.
- Za projekte koji će verovatno biti prihvaćeni i finansirani donacijama EU, treba pažljivo upravljati investicijama privatnog sektora kako one ne bi ugrozile potencijalne grantove EU, koji se mogu obezbediti samo za investitore u javnom sektoru.

poslovanju, vodi ka nedostatku 4.9.2.5 Nabavka za ugovore JKP o kapitalnim investicijama treba da bude zasnovana na konkurentnosti i da bude otvorena za izvođače u privatnom sektoru, a ne da se sprovodi interno.

Praksa mnogih JKP da koristi ugovore o izvođenju radova da bi kompenzovala dugove u transparentnosti. Što je još važnije, ne osigurava da se izgradnja obavlja po najnižoj ceni. Eliminisanje takve prakse moglo bi rezultirati smanjenjem broja zaposlenih u JKP, koji bi mogle apsorbovati privatne kompanije koje pružaju građevinske usluge.

- Zakon o javnim nabavkama i drugi propisi kojima se uređuju pravila tržišne utakmice treba da zahtevaju otvorene tendere za ugovore o izvođenju radova sa opštinama i da spreče JKP da učestvuju u tenderu.

4.9.3 Relevantna iskustva u drugim zemljama

Problem kapitalnih investicija za komunalne usluge sreće se u skoro svim zemljama: premalo novca, a mnogo zahteva. Kapitalne investicije su i dalje kombinacija različitih izvora. Neka postignuta rešenja uključuju sledeće:

- “Affermage” (ugovor o lizingu) sistema u Francuskoj u kome imovinom raspoložu lokalne vlasti i iznajmljuju je operaterima privatnog sektora, kopirale su mnoge zemlje i primenile isti princip: operateri plaćaju zakup kompanijama u koje su nominalni vlasnici kapitala (osnovnih sredstava odnosno ukupne imovine) preduzeća. Kompanije vlasnici kapitala ta sredstva koriste za kapitalna ulaganja, odnosno ona zaključuju kreditne aranžmane. Zaduživanje kompanija – vlasnika kapitala je odvojeno od zaduživanja lokalnih vlasti i uglavnom nije uključeno u ukupan dozvoljeni iznos zaduženja lokalnih vlasti, koliko god on iznosio.

- Bugarska je nedavno osnovala Fond za lokalne uprave i vlade (FLAG), koji je iskoristio početna sredstva u vidu vladine donacije da bi pozajmio dodatna sredstva koja koristi da kreditira opštine i opštinska komunalna preduzeća.
- U mnogim zemljama u regionu, JKP, uključujući vode i daljinsko grejanje, ako su finansijski stabilne pozajmljuju direktno od komercijalnih banaka. Ovaj dug, ako je pravilno strukturisan, nije uključen u vladin opšti obračun dugovanja, ni kod Eurostata ni MMF.
- U nekim slučajevima, propisi EU o državnim subvencijama sprečavaju preduzeća koja isporučuju daljinsko grejanje da dobiju veće donacije za ekspanziju.
- Propisi EU o nabavci generalno ne dopuštaju podnošenje ponude ni pružanje građevinskih usluga kompanijama koje imaju veze s entitetima iz javnog sektora koji prikuplja ponude.

4.10 Podsticanje učešća privatnog sektora

4.10.1 Istorijat

Učešće privatnog sektora u uslugama koje pružaju opštine može imati korisnu ulogu u dobijanju kvalitetnijih usluga i finansiranju kapitalnih investicija. Moguće koristi od učešća privatnog sektora obično uključuju:

- Specijalizovan i profesionalan menadžment, čime se postiže veća efikasnost u pružanju usluga. To se posebno odnosi na slučaj kada je partner iz privatnog sektora strateški investitor sa iskustvom u upravljanju javnim uslugama.
- Transfer znanja i tehnologije iz privatnog sektora.
- Finansiranje kapitalnih investicija koje ne koristi ograničene finansijske kapacitete javnog sektora.
- Brže i jeftinije dolaženje do kapitalnih investicija.
- Stvaranje konkurencije preduzećima u javnom sektoru, što podstiče na efikasnost u poslovanju i javni i privatni sektor.

Relativno je malo učešće privatnog sektora u pružanju komunalnih usluga u opštinama u Srbiji.

- Do sada zapravo da i nema privatnog učešća u sektoru vode i otpadnih voda, delimično i zbog zakonskih ograničenja u privatizaciji ovih preduzeća.
- U sektoru upravljanja otpadom, četiri velika strana strateška investitora sklopila su partnerstvo sa većim brojem opština⁴. Dva od ovih investitora sklopili su ugovor o skupljanju i transportu otpada. Druga dva su ugovorila izgradnju deponija i ostale opreme u skladu s propisima EU. Svi ovi projekti podrazumevaju ugovaranje na regionalnoj osnovi, radije nego samo s jednom opštinom. Struktura ovih projekata privatnog sektora dobila je formu zajedničkog ulaganja sa opštinama, uz preuzimanje fizičkih sredstava i osoblja od postojećih JKP koja se bave čvrstim otpadom.
- U sektoru javnog saobraćaja, neke opštine su sklopile ugovore s privatnim operaterima. U Beogradu, preko 30% ugovora o autobuskom prevozu napravljeno je s privatnim operaterima. Ove usluge se obično ugovaraju na bazi pređenih kilometara, a opština zadržava prihod od karata i plaća ugovorenu sumu privatnom operateru.
- Do sada nije bilo učešća privatnog sektora u sektorima vode i otpadnih voda, iako je ovo bio jedan od prvih sektora koji je profitirao od učešća privatnog sektora u drugim zemljama u regionu.

⁴ "O strukturi partnerskog upravljanja (javnog i privatnog sektora) otpadom u Srbiji "(On structure of Waste Management PPPs in Serbia")

Paul Dax, dostupan na engleskom i srpskom, website www.misp-serbia.rs

- Malo je učešća privatnog sektora u ostalim sferama navedenih aktivnosti JKP, kao na primer u izgradnji i održavanju puteva, čišćenju ulica, održavanju parkova itd.
- U sektoru distribucije gasa, koji zvanično ne spada u komunalne usluge, ugovor o zajedničkom ulaganju (nije JKP) načinjen je u Somboru sa privatnim investitorom.

Srpski zakon sadrži i mogućnosti i prepreke za učešće privatnog sektora. Zakon o javnim preduzećima koja obavljaju delatnosti od opšteg interesa nedvosmisleno dopušta zajednička ulaganja i ugovore s trećim stranama za komunalne usluge osim u sektoru voda, otpadnih voda, daljinskog grejanja i železničkog saobraćaja.

Zakon o koncesijama takođe dopušta učešće privatnog sektora ili partnerstvo između javnog i privatnog sektora u pružanju komunalnih usluga, uključujući i one usluge koje bi u suprotnom obezbeđivala JKP. Pravno okruženje je manjkavo i tu i tamo stavlja ograničenja za učešće privatnog sektora⁵, na primer:

- Zakon o koncesijama nije se pokazao kao uspešan instrument u promovisanju učešća privatnog sektora u pružanju komunalnih usluga. U sadašnjoj formi, Zakon o koncesijama sadrži odredbe koje ga čine neadekvatnim instrumentom za opštine, i to delimično objašnjava odsustvo opštinskih koncesija.
- Zakonom o komunalnim delatnostima predviđeno je da promena vlasništva državnog kapitala u javnim komunalnim preduzećima može se vršiti najviše do 49% od ukupne vrednosti državnog kapitala, u skladu sa propisima kojima se uređuje pravni položaj javnih preduzeća i propisima o uslovima, načinu i postupku promene vlasništva državnog kapitala. Ovo je neprimereno ograničenje za privatni sektor, jer retko koji privatni investitor će pristati na manjinski udeo u javnom komunalnom preduzeću.

Iako privatna preduzeća pokazuju interesovanje za učešće u pružanju komunalnih usluga u Srbiji, razlozi što do sada nije bilo većih investicija uključuju:

- Nejasan zakonski ambijent, kao što je napred rečeno;
- Nepouzdan režim utvrđivanja tarifa;
- Generalno oklevanje lokalnih vlasti da privatizuju ova preduzeća;
- Tekući finansijski uslovi koji sprečavaju privatni sektor da značajnije investira.

Opcije koje su razmotrene u prethodnim strategijama sugerišu privatizaciju svih JKP⁶. Ovo se više ne smatra realističnom ili održivom politikom. Pre svega, spremnost

⁵ Vidi aneks 9, "Problemi u stvaranju partnerstva javnog i privatnog sektora u Srbiji" (Problems in Creating Public Private Partnerships in Serbia")

⁶ "Nacionalni program integracije sa EU ("National Program for Integration with the European Union") (oktobar 2008), stavlja privatizaciju i partnerstvo javnog i privatnog sektora u središte reformske strategije u oblasti JKP. U izveštaju se kaže da

"Strategija za privatizaciju sugeriše različite opcije za privatizovanje oko 600 JKP, uključujući partnerski odnos privatnog i javnog sektora, odnosno, interakciju ta dva sektora, koncesije i slično, u skladu sa praksom u Evropi."

privatnog sektora da uđe u poslove JKP je ograničena, posebno u situaciji opšte ekonomske nesigurnosti. Drugo, proces formiranja partnerstva je po svojoj prirodi postupan i dugotrajan, on mora biti pažljivo i selektivno planiran i treba da mobilize najbolje savetodavne službe, a celim poduhvatom rukovodila bi vlada. Osim toga, različiti sektori zahtevaju različit pristup, budući da su učesnici i materija različiti, kao što su to i oblici ugovaranja o učešću privatnog sektora. Partnerstvo javnog i privatnog sektora drugačije je u sektoru voda od onog u sektoru upravljanja otpadom:

U sektoru voda:

- Velika multinacionalna preduzeća takmiče se samo za najveća vodoprivredna preduzeća u zemlji;
- Investicije su veoma krupne, i do nekoliko stotina miliona eura, ponekad i preko milijardu eura;
- Ugovorna forma o učešću privatnog sektora je obično koncesija ili ugovor prema kome privatni sektor gradi neki infrastrukturni projekat, rukovodi njime i na kraju prenosi vlasništvo projekta na vladu (Build Operate Transfer contract);
- Koncesija je obično ograničena na jednu (veću) opštinu.

U sektoru otpada:

- Srednja preduzeća dominiraju u sklapanju partnerstva sa opštinama i grupama opština;
- Investicije su skromne, obično u rasponu od jedan do deset miliona eura;
- Ovakva partnerstva obično imaju regionalni obuhvat u koji je uključeno nekoliko opština, ređe je u pitanju samo jedan grad (vidi poglavlje o regionalizaciji); i
- Ugovorna forma partnerstva javnog i privatnog sektora obično je zajedničko ulaganje, ne koncesija.

Dok su u sektorima vode i upravljanja otpadom strani strateški investitori najverovatnije kandidati za partnerstvo javnog i privatnog sektora, u oblasti sporednih usluga, lokalni investitori mogu očekivati veću ulogu.

4.10.2 Strateške politike i ključne akcije

4.10.2.1 Bazirati strategiju učešća privatnog sektora na ostvarenju njegovog interesa, a ne na zahtevu za kapitalom.

- Ključni prvi korak je procena tržišta za učešće privatnog sektora, uz tehničku asistenciju, kako bi se utvrdila spremnost među privatnim investitorima da uzmu učešće i u kojim sektorima.
- Ispitati tržište i utvrditi koje uslove treba ispuniti, na primer: zakonske, regulatorne itd., s ciljem da se privuče privatni sektor.

4.10.2.2 Usvojiti posebnu strategiju za svaki sektor kako bi se privukao privatni sektor

- U **sektoru voda** ograničiti cilj privatizacije na veća specijalizovana (ne opšteg tipa) JKP koja mogu da privuku strateške investitore.
- U **sektoru upravljanja otpadom** osloniti se na pozitivna iskustva, podsticati dalje širenje regionalnih partnerstava javnog i privatnog sektora i identifikovati mere koje će unaprediti poslovanje i zakonski ambijent za ekspanziju ove vrste partnerstva.
- U oblasti **ostalih usluga** (zelene pijace, groblja, parking parcele itd.) treba napraviti razliku između aktivnosti koje donose prihod i onih koje zavise od opštinskog budžeta. Opštine će biti podsticane da privatizuju usluge koje mogu da opstanu na komercijalnoj bazi, s ciljem da se poveća efikasnost i smanji broj zaposlenih u javnom sektoru. Za usluge koje ne donose prihod, kao što je, na primer, čišćenje ulica ili održavanje puteva, opštine treba da razmisle o ugovaranju ovih usluga s privatnim provajderima.

4.10.2.3 Stvoriti odgovarajući zakonski okvir koji će privući privatni sektor.

- Koristeći input iz privatnog sektora, kao i međunarodne finansijske institucije kao kreditore, identifikovati promene u **zakonodavstvu** i propisima, koje će omogućiti da se implementira napred pomenuta strategija. Ovo uključuje amandmane na Zakon o koncesijama, koji će opštinama olakšati samostalno ugovaranje koncesija i ukinuti ograničenje na 49% učešća privatnih subjekata u JKP. Vlada treba da naruči sveobuhvatan prikaz zakonskog ambijenta za učešće privatnog sektora, i da da preporuke da se uklone neprimerena ograničenja nametnuta opštinama kada angažuju privatni sektor, da bi olakšala njegovo učešće. Nakon što se u ministarstvima usvoje te preporuke, vlada treba da predlog prosledi parlamentu, ili da donese uredbe/propise koje može da implementira vlada ili nadležna ministarstva.

4.10.2.4 Usvojiti "pilot" pristup, radije nego izvesti masovnu privatizaciju.

- U **sektoru voda**, vlada treba, u konsultaciji s relevantnim opštinama (1) da identifikuje 4-6 većih JKP koje su pogodne za učešće privatnog sektora do drugog kvartala 2010 (2) da formuliše pristup za privlačenje strateških investitora do četvrtog kvartala 2010 (3) da angažuje kredibilne međunarodne savetnike za transakcije sa zadatkom da savetuje i pomogne da se obave određene transakcije do četvrtog kvartala 2011.⁷

⁷ Takav pristup koristi se u tekućoj implementaciji IFC-PEPSEI mandata u Bugarskoj u sektoru voda.

U **sektoru upravljanja otpadom**, svesti na minimum intervenciju centralne vlade u projektima partnerstva javnog i privatnog sektora koje sponzorise opština, ali identifikovati mere i stimulanse koji će dalje ohrabrivati širenje pomenute vrste partnerstva. Neka od njih, u oblasti upravljanja otpadom, došla su na udar kritike zbog nedostatka transparentnosti u izboru privatnog partnera, kao i ugovorni aranžmani između privatnog partnera i opštine. Nedostaci u ovoj oblasti mogu se korigovati tako što će opštine angažovati profesionalne poslovne savetnike da im pomognu u izradi ugovora, tenderske dokumentacije i proceni ponuda, kao i striktnim pridržavanjem propisa o konkurentskom principu u nabavci, a vlada bi trebalo da podrži takve aktivnosti. Vlada treba da vrši svoju zakonsku ulogu i postara se za to da tenderske procedure i ugovaranja budu u skladu sa zakonom; ona takođe treba da nadležnom ministarstvu ili agenciji obrazloži otvoreno zahteve iz ugovora.

U oblasti **ostalih usluga**, vlada treba najpre da naredi odvojena računovodstva za posebne aktivnosti u nespecijalizovanim JKP (i/ili formirati separate JKP ili filijale za sporedne aktivnosti) kako bi njihov finansijski status bio procenjen. Ovo će pomoći opštinama da utvrde da li da ugovaraju ove usluge ili će prodaja JKP privatnom sektoru doneti veću korist.

Istovremeno, vlada treba da ustanovi podsticajne mehanizme i obezbedi pomoć opštinama koje nameravaju da sporedne usluge koje se mogu komercijalizovati povere spoljnim izvršiocima.

4.10.3 Relevanta iskustva u drugim zemljama

Sektor vode: U bivšim socijalističkim ekonomijama zemalja koje su se pridruživale EU od 2004, učešće privatnog sektora u sektoru voda dobilo je formu koncesije, u nekim važnijim slučajevima one su date većim francuskim (kao u Bukareštu) i britanskim (kao u Sofiji) vodoprivrednim preduzećima. U sektoru voda glavni ciljevi stranih investitora bili su najveći gradovi. Bugarska ima samo jednu koncesiju u sektoru voda - u Sofiji; u Rumuniji, Bukurešt i još dva veća grada imaju koncesije. U Mađarskoj takođe, investitor je bio zainteresovan za Budimpeštu i nekoliko većih gradova, kao što je Segedin. U Češkoj, 70% poslova u sektoru voda obavljaju privatna preduzeća, iako u najvećem delu opštine zadržavaju nadležnost nad kapitalnim ulaganjima. Iako je iskustvo s koncesijama u sektoru voda u Istočnoj Evropi različito, u svakom slučaju su koncesionari značajnim investicijama doprineli modernizaciji i poboljšanju usluga.

Upravljanje otpadom: U većini zemalja EU, upravljanjem otpadom se bave i opštinska preduzeća i privatne kompanije. Posle tranzicije 1989/90, veliki broj privatnih kompanija je uložio znatna sredstva u Istočnu Evropu. Za razliku od sektora voda, strateški investitori su se usredsredili i na opštine srednje veličine, a investicije su bile mnogo manje nego u sektoru voda, tako da su relativno male kompanije takođe učestvovala u procesu.

Dominantan vid učešća privatnog sektora u ovim zemljama je zajedničko ulaganje. U Slovačkoj, Češkoj Republici i Mađarskoj, brojna zajednička ulaganja strateških investitora i opština bila su predvodnica modernizacije i regionalizacije usluga, i predstavljaju ključni doprinos usklađivanju sa direktivama EU o deponijama, finansirajući deponije kakve odobrava EU. U nekim zemljama, međutim, u Bugarskoj na primer, učešće stranog privatnog sektora ograničeno je na saobraćaj i skupljanje otpada, a neinvestiranje u deponije dokaz je lošeg poslovnog okruženja za dugoročno ulaganje.

Iskustvo Slovačke i Češke Republike predstavlja nesvakidašnje uspešnu priču o učešću privatnog sektora u upravljanju otpadom. Početkom devedesetih, tadašnja Čehoslovačka uvela je neke novine s ciljem da nekih 5.000 neregularnih jama zameni modernim regionalnim deponijama. Doneti su propisi (1) da se zatvori većina lokalnih deponija putem administrativne uredbe i (2) da se finansira izgradnja novih deponija u skladu sa standardima EU. Ovakva politika dala je snažan podsticaj opštinama da uđu u zajednička ulaganja sa investitorima i da modernizuju i preuzmu ove usluge. Slovačka i Češka Republika su sagradile deponije u skladu sa direktivom EU, bez dinara iz centralnog budžeta.⁸

Daljinsko grejanje: Bilo je nešto malo učešća privatnog sektora u daljinskom grejanju u zemljama u regionu, najvidljivije u BJR Makedoniji, Češkoj Republici, Poljskoj i Litvaniji, kao i u gradu Ploesti, u Rumuniji. Ali zbog nesigurnosti u vezi s tarifama, potrebe za znatnim ulaganjima u sanaciju, kao i zbog promena cene goriva, nije došlo do značajnijeg rasta učešća privatnog sektora poslednjih godina u regionu.

⁸ Vidi aneks 7 "Slučaj uspešne ambijentalne politike u cilju modernizacije i regionalizacije u upravljanju otpadom" - Slovačka ("A Case of a Positive Policy Environment for the Modernization and Regionalization of Waste Management – Slovakia") u MISP "Zeleni papir o transformaciji javnih komunalnih preduzeća u Srbiji, opcije za reformu" ("Green Paper on the Transformation of Public Utility Companies in Serbia, Options for Reform"), oktobar 2009.

5. Razrada akcionog plana

5.1 Ključni elementi akcionog plana

Pošto preporuke sadržane u ovoj strategiji budu usvojene, biće neophodno da se osmisli i primeni akcioni plan, kako bi se ciljevi strategije postigli. Slede ključni elementi akcionog plana koji se moraju razraditi:

5.1.1 Pravne reforme

Utvrđiti i dati nacrt promena u zakonima koje su neophodne za sprovođenje strategije;

- Prenos vlasništva nad sredstvima JKP lokalnim samoppravama;
- Omogućavanje konverzije JKP u privredna društva;
- Omogućavanje privrednim društvima pružanje usluga vodosnabdevanja, kanalizacije i daljinskog grejanja;
- Propisivanje obaveznih elemenata korporativnog upravljanja, što podrazumeva: imenovanje uprave, pripremu poslovnih planova i ugovora o poveravanju usluga, kao i obrazovanje opštinskih jedinica za monitoring JKP;
- Propisivanje obaveze prikupljanja i obrade ključnih pokazatelja učinka;
- Razrada zakonskog okvira tarifne politike;
- Osmišljavanje programa podrške usmerenog ka domaćinstvima s niskim primanjima, kako bi se izborili s povećanjem cena;
- Unošenje neophodnih promena u Zakon o koncesijama, Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa i Zakon o komunalnim delatnostima.

5.1.2 Institucionalne reforme:

- Obrazovanje opštinskih službi za praćenje rada i funkcionisanje JKP;
- Obrazovanje "radnih grupa" čiji bi zadatak bio utvrđivanje cena i uporedna procena;
- Obrazovanje JKP Agencije za sprovođenje i nadzor aktivnosti uporedne procene.

5.1.3 Neophodna stručna pomoć:

- Pomoć "radnim grupama" pri utvrđivanju cena i prikupljanju ključnih pokazatelja učinka;
- Pomoć pri izradi nacrtu zakona;
- Pomoć pri unapređenju kapaciteta privatnog sektora i utvrđivanju potreba za dodatnim pravnim reformama;
- Pomoć opštinama da razviju svoje kapacitete za osnivanje ugovornih odnosa i praćenje učinka JKP;
- Savetodavne usluge opštinama koje ulaze u pilot projekte JPP, uključujući i prepoznavanje tih pilot projekata;
- Obuka JKP u smislu sprovođenja mera unapređenja učinka i preuzimanja odgovornosti za planiranje, finansiranje i sprovođenje kapitalnih investicija.

5.2 Plan sprovođenja

Spisak studija o istorijatu (biće priložene zasebno)

- ANEKS 1. Usvojena politika o regionalizaciji u sektoru voda
- ANEKS 2. Regulatorni okvir u Bugarskoj
- ANEKS 3. Komponente decentralizacije i marketizacije lokalnih komunalnih usluga: mađarsko iskustvo
- ANEKS 4. Poređenje s najuspešnijima u sektoru javnih komunalnih usluga
- ANEKS 5. Aspekti socijalne politike Strategije za transformaciju JKP
- ANEKS 6. Struktura i regulacija sektora voda u Poljskoj
- ANEKS 7. Posledice regionalnih deponija: slovačka studija slučaja
- ANEKS 8. Problemi u stvaranju partnerstva između javnog i privatnog sektora u Srbiji