

**VODIČ ZA POLITIKU CENA KOMUNALNIH USLUGA  
U OPŠTINAMA I GRADOVIMA SRBIJE**



Milorad Filipović  
Lazar Krnjeta

**VODIČ ZA POLITIKU CENA  
KOMUNALNIH USLUGA  
U OPŠTINAMA I GRADOVIMA  
SRBIJE**

Beograd, 2017.

**VODIČ ZA POLITIKU CENA  
KOMUNALNIH USLUGA  
U OPŠTINAMA I GRADOVIMA SRBIJE**

*Autori*

Milorad Filipović

Lazar Krnjeta

*Izdavač*

Stalna konferencija gradova i opština

– Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22, 11000 Beograd

*Za izdavača*

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

*Dizajn i priprema za štampu*

Atelje, Beograd

[www.atelje.rs](http://www.atelje.rs)

ISBN 978-86-88459-57-0

ISBN 978-86-88459-57-0



9 788688 459570 >



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ove publikacije podržao je projekat Institucionalna podrška SKGO – druga faza, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i SKGO. Za informacije i stavove u ovoj publikaciji odgovorni su isključivo autori.

# Sadržaj

UVODNE NAPOMENE.....	7
<b>1. INSTITUCIONALNI OKVIR .....</b>	<b>11</b>
1.1. Obligacioni odnosi .....	11
1.2. Poreski tretman komunalnih usluga .....	12
1.3. Zakon o komunalnim delatnostima.....	12
1.4. Uticaj sektorskih propisa na tarife.....	13
1.5. Cene u drugim propisima.....	13
1.6. Zaštita prava potrošača .....	14
1.7. Metodologija za određivanje cena.....	15
<b>2. TIPOVI I STRUKTURA LOKALNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA .....</b>	<b>17</b>
2.1. Šta čini naš komunalni sistem? .....	17
2.2. Tipična struktura lokalnih javnih preduzeća na uzorku od 11 gradova .....	19
2.3. Struktura i tipovi svih naših komunalnih preduzeća.....	22
2.4. Ko osim JKP obavlja komunalne delatnosti? .....	22
2.5. Državna javna komunalna preduzeća.....	23
<b>3. POTREBA ZA UNAPREĐENJEM POLITIKE CENA KOMUNALNIH USLUGA .....</b>	<b>25</b>
3.1. Razlozi (ciljevi) za redefinisane postojećeg tarifnog sistema.....	25
3.2. Polazišta i principi za redefinisane i unapređenje postojećeg tarifnog sistema.....	28
3.3. Metodologija SKGO kao polazište za unapređenje tarifne politike .....	29
3.3.1. Praćenje prihoda i rashoda po delatnostima i potrebna korekcija cena.....	30
3.3.2. Granice i utvrđivanje pristupačnosti cene.....	32
3.4. Osnovne jedinice mere za pojedine komunalne usluge i metodi preračuna sa jedne na drugu jedinicu mere.....	33
3.5. Da li cene treba da imaju fiksni i varijabilni deo? .....	37
3.6. Da li pojedine troškove treba na računima iskazivati kao dodatnu stavku?.....	39

3.7. Da li treba tarifnom politikom destimulisati preteranu potrošnju ili stimulisati ekološki poželjno ponašanje potrošača? .....	40
3.8. Opređenje za potpuno pokrivanje troškova ili za održivo pokrivanje troškova kroz tarife? .....	42
<b>4. POKAZATELJI UČINKA KOMUNALNIH PREDUZEĆA U FUNKCIJI STRATEŠKOG I SREDNJOROČNOG PLANIRANJA .....</b>	<b>45</b>
<b>5. ODABIR KLJUČNIH MERILA I POKAZATELJA (INDIKATORA) UČINKA PO POJEDINIM KOMUNALNIM DELATNOSTIMA.....</b>	<b>51</b>
<b>6. PREPORUČENI MODELI PRAĆENJA POKAZATELJA UČINKA NA NIVOU LOKALNE SAMOUPRAVE .....</b>	<b>53</b>
Zašto je pitanje ustupanja monopola uopšte bitno?.....	55
Osnovni pokazatelji kvantiteta i kvaliteta komunalnih usluga na 4 bazične komunalne delatnosti.....	57
Osnovni pokazatelji na drugim komunalnim delatnostima .....	59
Osnovni pokazatelji uspešnosti poslovanja komunalnog preduzeća.....	62

## Uvodne napomene

Svako nastojanje da se komunalni standard i kvalitet komunalnih usluga koje se pružaju stanovništvu poboljšaju nezaobilazno, na ovaj ili onaj način, otvara pitanje cena komunalnih usluga. Cene komunalnih usluga su, jednostavno, jedno od pitanja koje se ne može zaobići, a cenovna politika, bolja ili lošija, mora da se vodi.

Međutim, već više decenija unazad, neke ozbiljne politike cena komunalnih usluga kod nas nije ni bilo. Problematika cena komunalnih usluga je „gurana pod tepih“ i ostavljena nekom drugom da se kasnije (u neko bolje vreme) time ozbiljnije pozabavi. Sve se svodilo na tekuće odlučivanje o tome da li će i koliko cena biti povećana, a fokus je bio uglavnom na socijalnom aspektu i pitanju koliko će eventualno povećanje cene komunalnih usluga uticati na troškove života ili na opšti rast cena u državi.

Nesporno je da je kod cena komunalnih usluga ovaj socijalni aspekt i te kako bitan, ali je takođe nesporno da to nije jedino pitanje kojim se treba baviti. Od cena kao osnovnog izvora finansiranja komunalnih delatnosti direktno zavisi ne samo kvalitet usluga, već i održivost komunalnih sistema na duži rok.

Cene komunalnih usluga, međutim, nisu uzrok već posledica ukupnog stanja u komunalnom sektoru pa i privredi u celini. Posledica načina na koji je pružanje komunalnih usluga organizovano, posledica stanja komunalne infrastrukture, dostignutog nivoa razvoja, opremljenosti i tehnologija koje komunalno preduzeće primenjuje, posledica svega što na ovaj ili onaj način u procesu vršenja usluga generiše izdatke (troškove).

Na troškove (rashode) može da se utiče na više načina, a kod komunalnih usluga je osnovni zahtev da oni budu što je moguće manji. Razlog je jasan. Pošto kod komunalnih usluga profit nije cilj, manji troškovi automatski umanjuju cenu, a samim tim relaksiraju troškove života i standard stanovništva. Ali pogrešno je ako se to radi na uštrb kvantiteta i kvaliteta komunalnih usluga. Time se kratkoročnim koristima proizvode dugoročne, nesrazmerno veće štete.

Lokalne samouprave su u obavezi da, bez obzira na okolnosti, stanovništvu i privredi obezbede pružanje komunalnih usluga zadovoljavajućeg obima i kvaliteta. Iz ovih izvornih nadležnosti i odgovornosti proističe da bi lokalne samouprave trebalo na samo da odlučuju o cenama, već i da vode dugoročno održivu politiku cena komunalnih usluga.

Trenutno, sistemska rešenja ih u tome ničim ne sprečavaju niti ograničavaju, ali je tih ograničenja i „mešanja“ Republike u izvorne nadležnosti lokalnih samouprava u daljoj i bližoj prošlosti i te kako bilo. Devedesetih godina prošlog veka Republika je neposredno kontrolisala cene komunalnih usluga preko tada važeće „antimonopolske uredbe“, koja je

kasnije na Ustavnom sudu označena kao nezakonita i neustavna. Početkom dvehiljaditih, tadašnja Vlada posebnom uredbom je čak propisala cene osnovnih komunalnih usluga po principu „iste cene za sve opštine“, dok je od 2005. pa sve do 2013. godine na snazi bio jedan vid indirektno kontrole cena komunalnih usluga gde izvorno nadležnim jedinicama lokalnih samouprava nije bilo dozvoljeno da cene komunalnih usluga, bez obzira na njihov zatečeni nivo, povećavaju više od projektovanog rasta cena na malo u Republici.

To praktično znači da lokalne samouprave doskora praktično, sa ovim evidentno prisutnim ograničenjima i „mešanjima“ Republike, nisu ni mogle da vode neku aktivniju politiku cena komunalnih usluga od one koju su vodile.

Bilo kako bilo, sve posledice ovako zapostavljenog pitanja cena komunalnih usluga polako, ali sigurno isplivavaju na površinu i dolaze na naplatu. A posledice nisu ni male ni lake za rešavanje. Zbog nestabilnog finansiranja decenijama unazad, komunalna infrastruktura nije održavana kako treba niti su u potrebnom tempu i obimu građeni novi objekti. Istorijska zagađenja, ugrožavanje izvorišta, neracionalno postupanje sa otpadom, neracionalno postupanje sa resursima od nacionalnog značaja su, nažalost, naša svakodnevnica.

S obzirom da se ovo dugogodišnje zanemarivanje politike cena komunalnih usluga, naravno, odražava na sadašnje troškove, cene i kvalitet usluga, jedna odgovorna politika ne bi trebalo ovo pitanje više da zaobilazi. Sa druge strane, nije logično, a nije ni moguće, višedecenijske probleme rešiti preko noći, ali je nužno ukupan odnos i cenovnu politiku koja se vodi na nivou naših lokalnih samouprava kvalitativno unaprediti tako da zatečeni problemi zaista počnu da se rešavaju.

Regulativa na nacionalnom nivou i politika Vlade Republike Srbije u ovom segmentu apsolutno idu u tom pravcu. Na nacionalnom nivou prestala je dodatna kontrola, a pripremaju su zakonska rešenja koja treba da doprinesu unapređenju stanja u komunalnom sektoru. Resorno ministarstvo za građevinarstvo i urbanizam, u čijoj su nadležnosti i komunalne delatnosti, prepoznalo je potrebu i, između ostalog, želi da unapredi sistem formiranja cena komunalnih usluga i njihovog tarifiranja. U nacrtu izmena i dopuna Zakona o komunalnim delatnostima predviđeno je da se oblast cena komunalnih usluga unapredi tako što će se uvesti mehanizmi za punu primenu osnovnih načela iz postojećeg zakona.

Ministarstvu je ranije prezentovan materijal SKGO urađen uz podršku švajcarske Vlade pod nazivom *Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga*, a ovom resoru u Vladi Republike Srbije poznato je da postoje već urađeni stručni materijali iz oblasti cena i tarifne politike pod nazivom *Predlozi za unapređenje sistema tarifiranja komunalnih usluga u Srbiji* odnosno *Cene usluga, tarifna politika i modeli komunikacije (Service Price Tariff Policies and Communication Modalities)*.

Ova tri materijala, kao celina, u nastojanjima da se stanje u komunalnom sektoru unapredi, mogu biti od velike pomoći u dva segmenta:

1. kao *podrška lokalnim samoupravama* prilikom formulisanja cenovne i tarifne politike na nivou opštine ili grada – za šta je potrebno *u formi vodiča za lokalne samouprave* objediniti, dodatno razraditi i prilagoditi pojedina rešenja i preporuke iz sva tri urađena materijala



2. kao *stručna osnova i podloga za izradu teksta predloga podzakonskog akta* kojim bi se na nivou Republike Srbije oblast cena i tarifne politike uredila na jedinstven način – gde bi SKGO, ukoliko je resornom ministarstvu takva vrsta pomoći potrebna, samostalno ili u saradnji sa drugim organima i organizacijama, izradio tekst predloga odgovarajućeg podzakonskog akta kojim se reguliše oblast cena komunalnih usluga i tarifna politika za sve lokalne samouprave kao donosioce odluka.



# 1. Institucionalni okvir

opšti propisi • rešenja iz postojećeg Zakona o komunalnim delatnostima • rešenja iz pojedinih sektorskih zakona • načela na kojima se zasniva Jedinstvena metodologija SKGO

U ovom poglavlju dajemo kratak osvrt samo na onaj deo propisa kojim se direktno ili neposrednije regulišu cene komunalnih usluga i samim tim imaju uticaj na tarifnu politiku.

## 1.1. Obligacioni odnosi

Komunalne usluge su Zakonom o obligacionim odnosima<sup>1</sup> u osnovi izjednačene sa bilo kojom drugom vrstom usluga koje se nude na tržištu, pa se na njih primenjuju i opšti rokovi zastarelosti od 12 meseci za stanovništvo i 3 godine za pravna lica.

Međusobna prava i obaveze pružaoca i primaoca komunalnih usluga (obligacioni odnos) proističu iz odluka nadležne jedinice lokalne samouprave pa, osim u slučaju kada postoji neki specifičan razlog, nije nužno da pružalaca i primalac usluga sklapaju posebni ugovor. Naime, odlukama jedinice lokalne samouprave propisana je obaveza komunalnog preduzeća da na celom području obavlja delatnost i pruža usluge, a sa druge strane, svi korisnici uključeni u sistem imaju svoje obaveze, koje su takođe propisane ili lokalnom regulativom ili direktno Zakonom.

Sam obligacioni odnos podrazumeva da je komunalno preduzeće u određenom vremenskom periodu za koji se korisnicima izdaje zaduženje (račun) zaista pružilo usluge, a uručen račun za pružene usluge proizvodi obavezu za korisnika usluge.

---

1 Zakon o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, broj 31/93 i „Sl. list SCG“, broj 1/2003 – Ustavna povelja).

## 1.2. Poreski tretman komunalnih usluga

Zakonom o porezu na dodatu vrednost (PDV)<sup>2</sup> najveći deo komunalnih usluga oporezovan je nižom „povlašćenom“ stopom PDV, koja od poslednjeg povećanja iznosi 10% (ranije je bila 8%).

Komunalna preduzeća su obveznici Zakona o PDV, a njihova obaveza za PDV dospeva odmah po izdavanju računa, nezavisno od toga da li je taj račun stvarno i plaćen, što u praksi, s obzirom na to da se računi plaćaju sa docnjom, pravi dodatni pritisak na tekuću likvidnost vršioca delatnosti.

Ovaj zakon svim obveznicima, pa i komunalnim preduzećima, propisuje i obavezne elemente koji se navode na ispostavljenom račun, a među tim elementima su i stopa PDV i iznos obračunatog PDV.

## 1.3. Zakon o komunalnim delatnostima<sup>3</sup>

Zakon o komunalnim delatnostima je bazični i najvažniji propis koji, uz druga pitanja, reguliše i način finansiranja komunalnih delatnosti (član 24), načela za formiranje cena komunalnih usluga, kao i proceduru njihovog odobravanja.

Načela za određivanje cena komunalnih usluga propisana su članom 25 Zakona. Pored načela „potrošač plaća“ i „zagađivač plaća“, ovim članom je propisano da cene treba da pokriju sve rashode, ali uz uvažavanje načela pristupačnosti, vezanog za realnu kupovnu moć korisnika. Ono što je novina u odnosu na ranija rešenja sadržano je u tački 5) ovog člana, kojom Zakon praktično uskraćuje mogućnost različitih tarifa (domaćinstva, privreda, društvene delatnosti) za komunalne usluge.

Postupak promene cena komunalnih usluga propisan je članom 28. Kao i ranije, odluku o promeni cena komunalnih usluga donosi vršilac (nadzorni odbor javnog komunalnog preduzeća), a tu odluku, u formi obrazloženog zahteva, dostavlja nadležnom organu jedinice lokalne samouprave radi pribavljanja saglasnosti. Novina je da opština/grad 15 dana pre odlučivanja treba obrazložiti zahtev za promenu cena da objavi na oglasnoj tabli i preko interneta. U proceduri odobravanja lokalna samouprava nije obavezana rokovima u kojima će doneti odluku, a nije obavezana ni da vršiocu dostavi obrazloženje

2 Zakon o porezu na dodatu vrednost („Sl. glasnik RS“, br. 84/2004, 86/2004 – ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 – usklađeni din. izn., 68/2014 – dr. zakon, 142/2014 i 5/2015 – usklađeni din. izn.).

3 Zakon o komunalnim delatnostima („Sl. glasnik RS“, broj 88/2011).

svoje odluke. Tako se otvara prostor da opština npr. odbije zahtev (ili jednostavno zahtev uopšte ni ne razmatra), a da se pri tome ne može utvrditi ni odgovornost opštine niti se može videti u kojoj meri je poštovana zakonska obaveza da se prilikom utvrđivanja cena primenjuju Zakonom propisana načela.

Subvencionisanje određenih kategorija korisnika komunalnih usluga propisano je članom 29. Ovim rešenjem omogućeno je lokalnoj samoupravi da odredi korisnike kojima se odobrava određena subvencija, ali uz obavezu da iznos tih subvencija iz budžetskih sredstava nadoknadi vršiocu delatnosti.

## 1.4. Uticaj sektorskih propisa na tarife

Sektorski propisi kojima se bliže regulišu i pitanja u vezi sa obavljanjem nekih komunalnih delatnosti (Zakon o vodama<sup>4</sup>, Zakon o upravljanju otpadom<sup>5</sup>, Zakon o energetici<sup>6</sup> i drugi zakoni) pitanja vezana za cene usluga i tarife uglavnom ne razrađuju.

Izuzetak je Uredba o cenama grejanja<sup>7</sup>, doneta na osnovu Zakona o energetici, kojom je propisana metodologija za utvrđivanje cene grejanja. Ovom uredbom propisana je gornja granica – maksimalno moguć raspon između tarifa za fizička i pravna lica od 1 : 1,5, što je u određenoj meri u koliziji sa Zakonom o komunalnim delatnostima, koji ne dozvoljava razliku između tarifa za pojedine grupe korisnika, osim u slučaju kada pružanje usluga pojedinoj grupi iziskuje dodatne (povećane) troškove.

Zakon o vodama propisuje obavezu plaćanja naknada za zahvaćenu vodu i za odvođenje otpadnih voda, koje su direktno vezane za komunalnu potrošnju. Ovaj javni prihod i za komunalna preduzeća poreski teret, u većini slučajeva prevladuje se na korisnike tako što se ili zbirno, kao deo cene, ili kao dodatna stavka na računu fakturiše korisnicima.

## 1.5. Cene u drugim propisima

Kada je reč o javnim komunalnim preduzećima, cene njihovih usluga se spominju u Zakonu o javnim preduzećima, pa čak indirektno i u Zakonu o budžetskom sistemu.

Zakon o javnim preduzećima<sup>8</sup> sve do kraja 2012. godine, preko mehanizma za praćenje obaveznih godišnjih programa poslovanja, sprovodio je indirektnu dodatnu kontrolu

4 Zakon o vodama („Sl. glasnik RS“, br. 30/2010 i 93/2012).

5 Zakon o upravljanju otpadom („Sl. glasnik RS“, br. 36/2009 i 88/2010).

6 Zakon o energetici („Sl. glasnik RS“, broj 145/2014).

7 Uredba o određivanju cena toplotne energije („Sl. glasnik RS“, broj 125/2014).

8 Zakon o javnim preduzećima („Sl. glasnik RS“, br. 119/2012, 116/2013 – autentično tumačenje i 44/2014).

ovih cena na republičkom nivou, gde se praktično dozvoljavao rast cena samo do nivoa projektovane inflacije.

Ovo u osnovi pogrešno rešenje napušteno je izmenama Zakona iz decembra 2012. godine, tako da se cene i politika cena komunalnih usluga spominju samo kao obavezni element koji treba da sadrži godišnji program poslovanja, a njihovo kretanje Vlada prati preko obaveznih kvartalnih izveštaja.

Cene komunalnih usluga načelno se spominju i u Fiskalnoj strategiji, koja se donosi na osnovu Zakona o budžetskom sistemu<sup>9</sup>, gde se praktično zagovara njihova liberalizacija.

Ova dva systemska propisa ne bave se pitanjima tarifiranja.

## 1.6. Zaštita prava potrošača

Oblast cena komunalnih usluga tretirana je i u Zakonu o zaštiti potrošača<sup>10</sup> iz juna 2014. godine, pre svega u poglavlju X – Usluge od opšteg ekonomskog interesa, u koje su, nesporno i sa pravom, svrstane i komunalne usluge.

Ovim zakonom interesi korisnika su zaštićeni (1) obavezanim formiranjem savetodavnih tela preko kojih su potrošači uključeni u proces donošenja odluka, (2) većim pravima prilikom reklamacija i načina njihovog rešavanja; a kod cena komunalnih usluga ovaj zakon propisuje (3) obavezu donosioca odluka da „javno i unapred informiše potrošača o izmenama najkasnije 30 dana pre početka primene promenjenih cena“ (član 88. stav 3).

U segmentu cena i zaduživanja korisnika usluga, Zakon o zaštiti prava potrošača propisuje i dodatne obaveze specificiranja računa (član 91). Naime, u tom članu stoji da je „trgovac dužan da račune za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa dostavlja bez kašnjenja i u rokovima koji omogućavaju da potrošač prati ostvarenu potrošnju i zaduženje za obračunski period od najviše mesec dana“, a u sledećem stavu da je trgovac „dužan da u računu za pružene usluge od opšteg ekonomskog interesa navede elemente koji potrošaču omogućavaju da 1) proverava i prati iznos svog zaduženja; 2) ostvaruje uvid u tekuću potrošnju radi provere ukupne potrošnje prema pruženom kvalitetu usluge“.

9 Zakon o budžetskom sistemu („Sl. glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013 i 142/2014).

10 Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“, broj 62/2014).

## 1.7. Metodologija za određivanje cena<sup>11</sup>

Pokazalo se da osnovnu regulativu iz Zakona o komunalnim delatnostima nisu pratili i mehanizmi za doslednu primenu datih načela, zbog čega je SKGO inicirao i formulisao predlog Metodologije za određivanje cena komunalnih usluga, čija puna primena bi trebalo da olakša prelazak sa politike niskih „socijalnih“ cena na cene kojima se pokrivaju svi operativni i investicioni troškovi vršioca komunalnih delatnosti.

Centralno pitanje kojim se bavi ova metodologija je vezano za objektivno utvrđivanje (izračunavanje) potrebnog nivoa cena komunalnih usluga koji je dovoljan za pokriće svih tekućih izdataka, ali i za finansiranje razvoja komunalnih preduzeća – vršilaca delatnosti.

Metodologija, pored pitanja dostignutog i potrebnog nivoa cena, detaljnije razrađuje i sugeriše granice pristupačnosti cena osnovnih komunalnih usluga koje korisnici realno mogu da plaćaju. Naime, zakonodavac je u definisanju načela postavio načelo dostizanja ekonomskog nivoa cena komunalnih usluga, ali uz bezličnu definiciju „do granice koju korisnici mogu da podnesu“, što daje prostora za različita tumačenja i politiziranje ovom problematikom. Upravo stoga je Metodologijom dat predlog koji je to nivo cena komunalnih usluga koji bi bio, sa jedne strane, prihvatljiv za korisnike, a sa druge strane, obezbeđivao mogućnost za normalno funkcionisanje komunalnih sistema, uključujući amortizaciju i akumulaciju<sup>12</sup>, koje se pokrivaju iz tekućih prihoda.

Kao reper za vrednost u Metodologiji za koji se vezuje nivo cena komunalnih usluga, odnosno učešća za njihovo podmirivanje, uzet je prosečni nivo zarada na nivou lokalne samouprave. To je urađeno, prvo, zato što je to statistički podatak koji je javan i dostupan za sve lokalne samouprave u Srbiji za svaki mesec u godini, a drugo, jer su razlike u visini prosečnih zarada na nivou Republike veoma velike, pa nije isto opterećenje u ekstremno nerazvijenim ili veoma bogatim sredinama. Ukupan predloženi nivo opterećenja koji je predložen u Metodologiji iznosi 17,5% prosečne neto zarade u lokalnoj samoupravi za pokriće 4 osnovne (esencijalne) komunalne usluge: vodosnabdevanje, kanalizaciju, daljinsko grejanje i tretman komunalnog otpada. Komparativna analiza koja je sprovedena prilikom izrade Metodologije pokazala je da su slični nivoi opterećenja prisutni i u drugim republikama bivše Jugoslavije, a i podaci iz država članica EU pokazuju relativno opterećenje komunalijama koje je na ciljanom nivou.

Kada je reč o cenama grejanja, treba imati u vidu evidentno prisutnu dvojnost u regulativi. Naime, ova delatnost je u Zakonu o komunalnim delatnostima definisana

11 Jedinствена metodologija za određivanje cena komunalnih usluga (Stalna konferencija gradova i opština, Beograd 2013, ISBN 978-86-88459-21-1).

12 Razvoj naših komunalnih sistema već duži niz godina je zapostavljen, a to je naročito izraženo kod kapitalnih investicija u objekte komunalne infrastrukture. U tim okolnostima, akumulacija kao komponenta cene usluga, praktično je jedino rešenje i izlaz iz perioda dezinvestiranja. Međutim, do tih kvalitetnih sredstava za razvoj se može doći jedino ako su prethodno pokriveni svi tekući rashodi.

kao komunalna delatnost, dok je istovremeno oblast proizvodnje i distribucije toplotne energije regulisana Zakonom o energetici.

Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga urađena u Stalnoj konferenciji gradova i opština odnosi se i može se primeniti na sve komunalne delatnosti, uključujući i daljinsko grejanje, ali se ona u celini bazira na načelima iz Zakona o komunalnim delatnostima i primenjuje ta načela, a njena primena za sada nije obavezujuća. Sa druge strane, na osnovu Zakona o energetici donete su dve obavezujuće uredbe koje se odnose na cene i tarifnu politiku kod proizvodnje i distribucije toplotne energije: Uredba o određivanju cena toplotne energije i Uredba o utvrđivanju metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom<sup>13</sup>.

Ove dve metodologije rađene nezavisno u Vladi i u SKGO u osnovi polaze od istih načela, ali postoje određene razlike. Vladina metodologija detaljnije ulazi u strukturu rashoda koji se priznaju u ceni grejanja, precizira način obračuna amortizacije i drugih elemenata, ali uopšte ne razmatra niti utvrđuje granice pristupačnosti koje su kod ove usluge i te kako bitan faktor, od kog zavisi održivost celog sistema fakturisanja i naplate.

Međutim, bez obzira na ove razlike, jasno je da ovde nema šta da se bira. Uredba ima obavezujuće dejstvo, a pojedina rešenja iz Metodologije SKGO u ovom slučaju samo bi mogla da budu osnov za dopunu ili poboljšanje važeće regulative.

---

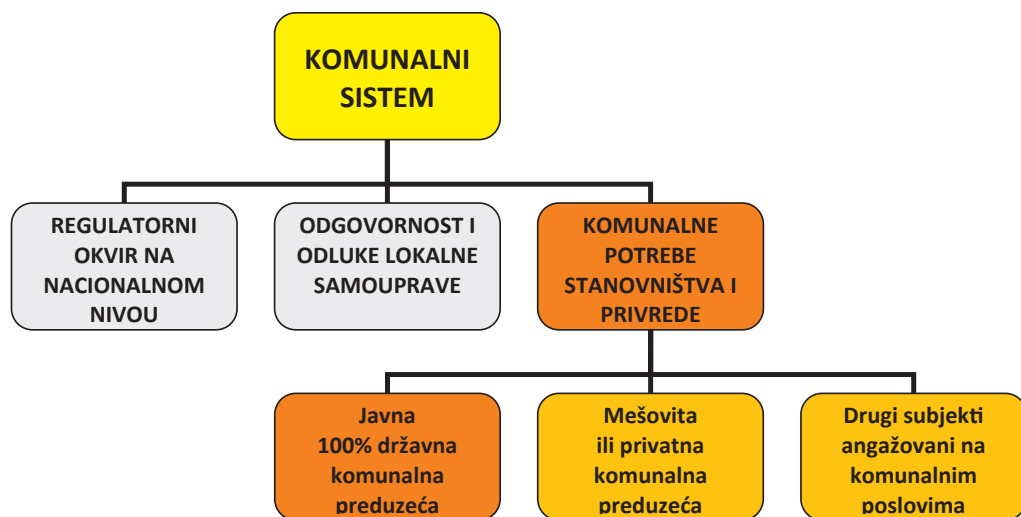
13 Uredba o utvrđivanju metodologije za određivanje cene snabdevanja krajnjeg kupca toplotnom energijom („Sl. glasnik RS“, broj 62/2015).



## 2. Tipovi i struktura lokalnih komunalnih preduzeća

### 2.1. Šta čini naš komunalni sistem?

Da bismo uopšte došli do vršioaca delatnosti, trebalo bi da prvo definišemo i sagledamo šta u stvari čini naš KOMUNALNI SISTEM. To je *sistem koji zadovoljava raznolike komunalne potrebe stanovništva i drugih korisnika. Komunalni sistem se uspostavlja radi zadovoljavanja opšteg (javnog) interesa.*



Ovde je uočljivo da komunalni sistem čine tri ključne komponente: nacionalni regulatorni okvir, od kojeg mnogo šta zavisi, zatim odgovornost lokalne samouprave u najširem smislu te reči, kao i ono zbog čega komunalne delatnosti postoje – *potrebe stanovništva*. Ove *tri komponente su u istoj ravni*, a podjednako su važni regulatorni okvir sa nacionalnog nivoa odlučivanja, nadležnost i odgovornost lokalnog nivoa vlasti i KOMUNALNE POTREBE. Na ovoj ravni sve promene treba da idu paralelno i sinhronizovano. Ako to

iz nekog razloga nije tako, onda imamo suštinske disbalanse u sistemu, a prevedeno na svakodnevicu, tu onda imamo ozbiljan problem.

Komunalni sistemi su, dakle, mnogo širi pojam od komunalnih preduzeća. Ili, drukčije rečeno, komunalna preduzeća su veoma važan, ali samo jedan deo komunalnog sektora. Ako se to već na početku ne shvati i tako ne postavi, onda ni same promene neće biti ni planirane kako treba. Svrha reformi je da svi korisnici raznovrsnih komunalnih usluga, a ne samo jedan broj njih, na kraju zaista dobiju novi kvalitet – bolje usluge i bolje uslove života.

Komunalni sistem čine ne samo vršioци komunalnih delatnosti i donosioci odluka, već i NEZADOVOLJENE komunalne potrebe stanovništva i drugih korisnika. Ako hoćemo da unapredimo ovaj sistem, nije dovoljno da se bavimo samo javnim komunalnim preduzećima ili drugim vršiocima komunalnih delatnosti (privrednim društvima i preduzetnicima). Oni rade u okviru onoga šta im je povereno i ne mogu odgovarati za nešto van toga.

Dakle, lokalna samouprava je dužna da svim svojim građanima i rezidentima obezbedi DOSTUPNOST komunalnih usluga. Pošto su komunalne usluge heterogene, nužno ih je posmatrati pojedinačno (svaku za sebe), a na nivou Srbije imamo dosta problema:

- Oko 10% stanovništva nije snabdeveno vodom za piće iz kontrolisanih gradskih ili opštinskih vodovoda
- Oko 50% stanovništva nije priključeno na kanalizacionu mrežu, a za više od 80% stanovništva otpadne vode se ne prečišćavaju
- Oko 30% stanovništva nije uključeno u organizovani i kontrolisani sistem sakupljanja i odvoženja smeća
- Više od 70% komunalnog otpada odlaže se na manje ili više kontrolisanim, ali svakako ekološkim nebezbednim smetlištima
- U velikom broju opština ulice nisu osvetljene, dimnjaci se ne kontrolišu i ne održavaju, u nekim naseljima građani „sami sebe sahranjuju“...

Stepen dostupnosti komunalnih usluga, zbog velikog broja raznorodnih delatnosti, od kojih se neke obavljaju prema ukazanoj potrebi, a ne frontalno, teško je globalno na nivou Republike kvantifikovati. Međutim, na nivou konkretne lokalne samouprave veoma lako i brzo se može napraviti spisak (inventar) komunalnih usluga koje su potrebne građanima, a koje se iz nekog razloga ne pružaju uopšte ili se pružaju samo jednom delu stanovništva.

## 2.2. Tipična struktura lokalnih javnih preduzeća na uzorku od 11 gradova

Pored 14 po svojoj prirodi raznorodnih komunalnih delatnosti prepoznatih u Zakonu o komunalnim delatnostima, za normalno funkcionisanje lokalne samouprave veoma je značajno zadovoljiti i energetske, telekomunikacione, transportne i druge potrebe stanovništva, što nije u neposrednoj nadležnosti lokalne samouprave, kao i obavljati javne funkcije iz oblasti urbanističkog planiranja, uređenja i komunalnog opremanja građevinskog zemljišta i stanovanja, koje u užem smislu nisu komunalne delatnosti, ali koje su tesno i u mnogo čemu povezane sa njima.

Najveći deo komunalnih potreba stanovništva i privrede zadovoljava se preko javnih i javnih komunalnih, a ponekad i preko drugih preduzeća ili privrednih društava.

Struktura javnih preduzeća osnovanih na nivou lokalne samouprave od opštine do opštine ili od grada do grada nije ista, ali postoje neke zakonitosti i opšte tendencije.

U najvećim gradovima osnovana su zasebna komunalna preduzeća specijalizovana samo za jednu ili dve delatnosti, u gradovima srednje veličine ima i specijalizovanih komunalnih preduzeća, ali i mešovitih, koja obavljaju nekoliko komunalnih delatnosti, dok u manjim opštinama dominiraju mešovita komunalna preduzeća, koja praktično i uglavnom obavljaju sve komunalne delatnosti.

Međutim, ovde nije reč o toj strukturi i generalnoj podeli. Naime trebalo bi detaljnije videti kakva je struktura svih javnih preduzeća osnovanih na nivou lokalne samouprave, a tu dosta može da pomogne naredni tabelarni pregled sa podacima iz karakterističnog uzorka od 11 gradova srednje veličine (bez naših najvećih gradova):

Gradska javna preduzeća koja obavljaju komunalne delatnosti						
Grad	Vodovodi	Toplane	Uže spec. JKP	Mešovita JKP	Region. JKP	Drugo
Sremska mitrovica	JKP Vodovod	JKP Toplifkacija		JKP Komunalije	JKP Regionalna deponija Srem. Mačva	
Čačak	JKP Vodovod	JKP za grejanje i održavanje zgrada	JKP Gradsko zelenilo	JKP Komunalac		
			JKP Parkng servis			
Kruševac	JKP Vodovod	JKP Gradska toplana		JKP Kruševac		JP za poslovni prostor i pijace
Pančevo	JKP Vodovod	JKP Grejanje	JKP Zelenilo Pančevo	JKP Higijena		
			JKP Auto-transport			

Gradska javna preduzeća koja obavljaju komunalne delatnosti						
Grad	Vodovodi	Toplane	Uže spec. JKP	Mešovita JKP	Region. JKP	Drugo
Požarevac	JKP Vodovod	JP Toplifkacija	JKP Parking servis	JKP Komunalne službe		
Smederevo	JKP Vodovod	JP Toplifkacija	JKP Čistoća			
			JKP Zelenilo i groblja			
			JKP Parking servis			
			JKP Pijace Smederevo			
Sombor	JKP Vodovod	JKP Energana	JKP Čistoća			JKP Prostor
			JKP Zelenilo			
			JKP Parking servis			
Šabac	JKP Vodovod	JKP Toplana	JKP Parking Šabac	JKP Stari grad		
Užice	JKP Vodovod	JKP Gradska toplana		JKP Bioktoš	JKP Regionalna Deponija Duboko	JKP Nisko-gradnja
Vranje	JKP Vodovod	JP za grejanje i održavanje stambenih zgrada		JKP Komrad		
Zrenjanin	JKP Vodovod i kanalizacija	JKP Gradska toplana	JKP Pijace i parkinzi	JKP Čistoća i zelenilo		

Treba imati u vidu da iz naziva preduzeća nije uvek moguće precizno utvrditi koje delatnosti to preduzeće zaista obavlja, a to nije moguće videti ni iz javno dostupne evidencije APR (pretežna delatnost ili sl.). Jedini pouzdani izvor podataka za ovu selekciju bi bili osnivački akti i statuti preduzeća, ali to zahteva ozbiljnije istraživanje pošto do dobrog dela ovih akata, mada bi trebalo da budu javno dostupni, jednostavno nije lako doći.

Za bilo kakvo planiranje promena veoma je važno da znamo makar o KOJIM TIPOVIMA komunalnih preduzeća u ovih 11 gradova je ovde reč, a u narednoj tabeli podaci iz prethodne tabele su na taj način i sistematizovani:

Tip javnog komunalnog preduzeća u 11 odabranih gradova	Broj javnih komunalnih preduzeća	Struktura u %
Specijalizovani vodovodi	11	22%
Specijalizovane toplane	11	22%
Mešovita JKP koja obavljaju više od 2 komunalne delatnosti	9	18%
Specijalizovana za parking servis	5	10%
Specijalizovana za pijačne usluge	4	8%

Tip javnog komunalnog preduzeća u 11 odabranih gradova	Broj javnih komunalnih preduzeća	Struktura u %
Specijalizovana zelenila i groblja	4	8%
Specijalizovane čistoće	2	4%
Specijalizovana za javni gradski i prigradski prevoz	1	2%
Specijalizovana za održavanje ulica i puteva	1	2%
Regionalne deponije	2	4%
<b>UKUPNO</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>

Vidimo da u ovih 11 gradova komunalne delatnosti obavlja ukupno 50 uže specijalizovanih ili mešoviti javnih komunalnih preduzeća (10 različitih tipova preduzeća), ali to još uvek nisu sva javna komunalna preduzeća. U 4 obuhvaćena grada postoji još i 11 seoskih komunalnih preduzeća koja imaju nadležnosti na užoj teritoriji, ali po delatnostima koje obavljaju i pravnoj formi u kojoj posluju, to su takođe javna komunalna preduzeća koja treba uvrstiti u spisak.

SEOSKA JAVNA KOMUNALNA PREDUZEĆA	
ČAČAK	JKP MORAVAC, MRČAJEVCI
PANČEVO	JKP GLOGONJ, GLOGONJ
	JKP VOD-KOM, JABUKA
	JKP OMOLJICA, OMOLJICA
	JKP BANATSKO NOVO SELO
	JKP KAČAREVO, KAČAREVO
	JKP STARČEVAC, STARČEVO
	JKP BANATSKI BRESTOVAC
	JKP DOLOVI, DOLOVO
SOMBOR	KP VODOVOD, BEZDAN
ZRENJANIN	KJP MELKOM, MELENCI

Sada sa seoskim preduzećima imamo situaciju da u ovih 11 gradova komunalne delatnosti obavlja ukupno 61 javno komunalno preduzeće (50 gradskih JKP + 11 seoskih JKP). Ali ni to još uvek nisu svi subjekti koji obavljaju komunalne delatnosti.

Postoje i privredna društva koja obavljaju pojedine komunalne delatnosti. Osim u Pančevu, gde je formirano posebno javno komunalno preduzeće za javni gradski i prigradski prevoz, u drugim navedenim gradovima ovu komunalnu delatnost obavlja neko drugi (po pravilu to su lokalna autotransportna preduzeća). Slično je i sa drugim komunalnim delatnostima, kao što su pojedini poslovi vezani za zoohigijenu ili dimničarske usluge, gde, pošto komunalna preduzeća nemaju kapacitete za to, opštine/gradovi po pravilu angažuju specijalizovane firme na tržišnim principima (npr. poslovi kao što su zaprašivanje komaraca ili dezinfekcija i deratizacija).

Obavljanje kompletne komunalne delatnosti ili pojedinih tehničko-tehnološki zao-kruženih operacija od strane privrednih subjekata angažovanih na tržištu, po definiciji

bi trebalo da bude oblik JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA (JPP). Tu nije od uticaja to da li je taj posao naručila opština ili JKP pošto su i opština i JKP u Zakonu o javno-privatnom partnerstvu označeni kao JAVNI ENTITETI. Međutim, u našoj praksi se ovo, mada ima elemente poveravanja delatnosti, ne tretira kao oblik JPP već samo kao neki vid podizvođačkih radova ili običnih ugovora o uslugama.

### **2.3. Struktura i tipovi svih naših komunalnih preduzeća**

Kada se pogledaju podaci iz prethodnih tabela lako je uočiti da je slika o tome ko sve obavlja komunalne delatnosti dosta složena. Utoliko i ne čudi to što na nivou Republike teško može precizno da se utvrdi struktura preduzeća koja obavljaju komunalnu delatnost. Naime, da bi se tačno brojalo, prethodno treba utvrditi šta se stvarno broji, a za to u ovom slučaju nije dovoljna samo globalna slika, već i veći broj ulaznih parametara i analitički pristup.

Metodološki, za globalnu sliku potrebnu za prepoznavanje ključnih problema u komunalnom sektoru, sasvim je dovoljno da se sva javna preduzeća najpre posmatraju kao zasebna celina (nezavisno i izolovano od velikih republičkih javnih sistema i drugih delova javnog sektora), a zatim razvrstaju i prate po nekoliko karakterističnih podgrupa. Podgrupa treba da bude ni previše ni premalo. Ako se to ne bi uradilo, onda bismo imali slučaj „sabiranja baba i žaba“, slično onom što se sada dešava komunalnom sektoru: da se sva komunalna preduzeća SABIRAJU sa direktnim i indirektnim korisnicima budžeta ili čak i sa državnim preduzećima u restrukturiranju, sa kojima nemaju nikakvih dodirnih tačaka.

Sada kada smo videli kako to izgleda na primeru jednog manjeg broja lokalnih samouprava, lakše je shvatiti kakva struktura (grupisanje) komunalnih preduzeća nam treba da bismo na globalnom (nacionalnom) nivou mogli da imamo sliku o strukturi komunalnih preduzeća na osnovu koje ćemo planirati promene u komunalnom sektoru. Ali i tu, zato što nas interesuje ceo komunalni sistem, prethodno moramo da vidimo ko još, pored JKP, obavlja komunalne delatnosti, pa tek onda možemo da se pozabavimo samim javnim komunalnim preduzećima.

### **2.4. Ko osim JKP obavlja komunalne delatnosti?**

Korisnicima komunalnih usluga važno je da NEKO zaista obavlja komunalnu delatnost, a lokalne samouprave su tu da odluče KO će i pod kakvim uslovima te delatnosti obavljati. U praksi, na nivou lokalnih samouprava tu imamo dosta šarenila u pogledu vršilaca kojima je povereno obavljanje delatnosti, pa i nekih izuzetaka.

Ostavimo na trenutak javna komunalna preduzeća po strani, da prvo vidimo *ko još, osim JKP, obavlja komunalne delatnosti u Srbiji:*

- *Nekoliko privrednih društava sa 100% državnim (opštinskim) kapitalom* (DOO Mali Idoš, DOO Feketić, DOO Potiski vodovodi Horgoš, DOO Izvor u opštini Titel, DOO Ekotamnava iz Uba, DOO Regionalna deponija Subotica);
- *Društvena preduzeća* (donedavno DP 2. Oktobar Vršac, DP Novi Sad gas);
- *Mesne zajednice* (u opštinama Novi Bečej, Sečanj, Alibunar, Opovo, Plandište, Odžaci, Žabari, Svilajnac, Majdanpek...);
- *Privredna društva sa 100% ili većinskim privatnim kapitalom* kojima je obavljanje delatnosti povereno na duži vremenski period (Brantner i PORR Werner Weber Austrija, A.S.A. Španija, Trojan Fisher Nemačka, Spider Grčka, Rosal ...); ovakvi aranžmani JPP koncesionog tipa sklopljeni su, pre svega, u oblasti upravljanja otpadom, i to u ukupno 24 opštine i grada u Srbiji;
- *Druga privredna društva ili preduzetnici* koji obavljaju pojedine komunalne delatnosti na kraći vremenski period ili prema ukazanoj potrebi; ova privredna društva (bez obzira na strukturu kapitala) lokalne samouprave najvećim delom angažuju u oblastima javnog gradskog i prigradskog saobraćaja, održavanja lokalnih saobraćajnica i puteva, delatnosti zoohigijene, javne rasvete... (prema nezvaničnim podacima resornog Ministarstva, ovakvih subjekata, koji po ugovoru obavljaju neku komunalnu delatnost, na nivou Republike ima više od 50).

## 2.5. Državna javna komunalna preduzeća

Struktura javnih komunalnih preduzeća na nivou Republike nešto je drugačija od njihove strukture u uzorku od 11 odabranih gradova. Naime, u Republici postoji ukupno 25 lokalnih samouprava sa statusom grada, dok su ostale, daleko brojnije, lokalne samouprave sa statusom opština. Veličina opštine svakako opredeljuje i strukturu svih javnih pa i javnih komunalnih preduzeća, tako da u manjim opštinama imamo više mešovitih komunalnih preduzeća, a manji broj uže specijalizovanih.

Od ukupno 360 aktivnih javnih komunalnih preduzeća,

- 303 su klasična opštinska (gradska) komunalna preduzeća,
- 38 su seoska JKP,
- 2 su u stečaju,
- a 17 je na teritoriji Kosova.

Ova 303 javna komunalna preduzeća po delatnostima koje obavljaju možemo razvrstati na sledeće tipove JKP:

Tip javnog komunalnog preduzeća	Broj JKP	Učešće
JKP specijalizovana za vodosnabdevanje	46	15%
Mešovita JKP koja u sastavu imaju vodovod	98	32%
Mešovita JKP koja u sastavu nemaju vodovod	47	16%
Zasebne gradske toplane	36	12%
Zasebne čistoće (uključujući i regionalna JKP)	11	4%
Zasebna JKP – zelenila	9	3%
Zasebna JKP – pogrebne usluge	6	2%
Zasebna JKP – pijačne usluge	16	5%
Zasebna JKP – parking servisi	17	6%
Zasebna JKP za javni gradski i prigradski prevoz	9	3%
Zasebna JKP za održavanje ulica i puteva (putari)	5	2%
Ostala JKP	3	1%
<b>UKUPNO</b>	<b>303</b>	<b>100%</b>

Državna (javna) komunalna preduzeća, sa ovom i ovakvom strukturom, danas u Srbiji zadovoljavaju najveći deo komunalnih potreba stanovništva i drugih korisnika. Zbog toga u planiranju promena u komunalnom sektoru, pa i u redefinisaju politike cena komunalnih usluga svakako treba da imaju centralno mesto.



### **3. Potreba za unapređenjem politike cena komunalnih usluga**

#### **3.1. Razlozi (ciljevi) za redefinisane postojećeg tarifnog sistema**

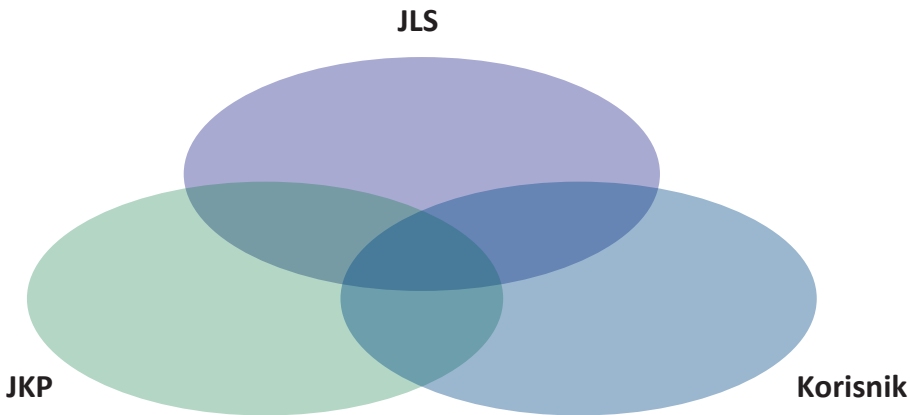
Komunalne usluge se u mnogo čemu razlikuju od drugih usluga na tržištu. One su u svojoj suštini nezamenljiv uslov života u svim manje ili više urbanizovanim sredinama, pa je tražnja za njima izrazito neelastična. Korisnici jednostavno niti mogu niti žele da ih se odreknu. To je njihova potreba i oni sa pravom očekuju od nadležne jedinice lokalne samouprave da im obezbedi sigurnost, kontinuitet i zadovoljavajući kvalitet ili, drugim rečima, žele da imaju zadovoljavajući komunalni standard i normalan život. Poseban značaj sa stanovišta svoga obuhvata ima grupa od 4 takozvane esencijalne usluge: obezbeđivanje pitke vode, sakupljanje i tretman otpadnih voda (kišne i fekalne kanalizacije), daljinsko grejanje i sakupljanje, odvoženje i tretman komunalnog otpada. Ove usluge koriste sve kategorije potrošača – stanovništvo, privreda i institucije, i to svakodnevno, odnosno ne mogu se odreći korišćenja ovih usluga. Komunalne usluge veoma često predstavljaju vrlo važan element pri donošenju odluka o lokaciji određenih kapaciteta (industrijskih, kulturnih, obrazovnih i sl.), a nisu retki slučajevi, u poslednjih desetak godina, da su zainteresovani strani investitori odustajali od pojedinih atraktivnih lokacija zbog njihove komunalne neopremljenosti (neadekvatnost po kvalitetu ili kvantitetu usluge).

Komunalna preduzeća kojima je povereno obavljanje komunalnih delatnosti, bez obzira na to da li se radi o preduzećima u državnom, mešovitom ili privatnom vlasništvu, već činom poveravanja stiču monopolsku poziciju na tržištu. Razlog za to je što najveći deo komunalnih usluga zaista nije moguće organizovati na principima potpune tržišne konkurencije, gde bi u isto vreme i na istom području bilo više ponuđača. Poseban problem tu predstavlja postojanje veoma visokih barijera za ulazak potencijalnih novih ponuđača na tržište usled izuzetno visokih troškova razvoja mreže (vodovodne, toplovodne, kanalizacione itd.). Ovaj element čini nemogućim (ili barem ekonomski potpuno neopravdanim) uspostavljanje konkurencije na ovom segmentu tržišta i stavlja postojeća javna komunalna preduzeća praktično u poziciju monopoliste. Ova monopolska pozicija, povratno i uglavnom negativno, deluje i na organizaciju rada samih komunalnih preduzeća. Naime, sigurne i unapred garantovane tržišne pozicije najčešće „uspavaju“ reflekse menadžmenta preduzeća, a jedna od čestih posledica toga je upravo

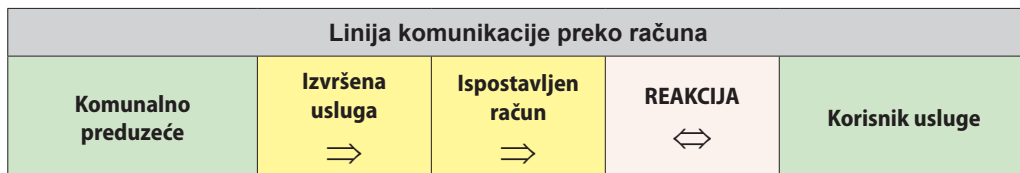
zanemarivanje odnosa sa korisnicima usluga ili nedovoljna pažnja koja se posvećuje odnosu sa korisnicima usluga kao kupcima. Dakle, za razliku od klasičnih preduzeća u tržišno organizovanim granama, komunalna preduzeća se ne bore za svoje kupce, ne posluju u uslovima konkurencije i stoga i nemaju izražen osećaj za definisanje i efikasno sprovođenje razvojnih planova i programa odnosno potrebu za time.

Lanac odgovornosti je jasan. Lokalne samouprave su odgovorne za organizovanje i razvoj komunalnih sistema, komunalna preduzeća su odgovorna za obavljanje komunalnih delatnosti, a stanovništvo i drugi korisnici usluga imaju obavezu i odgovornost da daju svoj doprinos celom sistemu pre svega kroz plaćanje računa, ali i druge aktivnosti bitne za ceo sistem i njegovu održivost.

Međutim, taj lanac ne bi trebalo da bude jednosmeran i jednodimenzionalan. Naprotiv, lokalnim samoupravama kao donosiocima odluka jako je važno da od komunalnih preduzeća dobijaju što kvalitetnije povratne informacije potrebne za odlučivanje, kao što je i komunalnim preduzećima važno da imaju što kvalitetniju komunikaciju sa korisnicima zbog kojih i postoje. To znači da su svi u lancu potrebni jedni drugima. Bez ovih povratnih veza, ceo sistem pružanja komunalnih usluga biće manje uspešan i imaće manje šanse da se razvija.



Račun koji komunalno preduzeće uruči korisniku usluga, ako ne najbitniji, svakako je najosetljiviji deo njihove međusobne komunikacije. Račun je najčešći razlog za neku reakciju korisnika usluga, koja ide od običnog „gundanja“, preko usmenih i pisanih reklamacija, pa do potpunog osporavanja osnovanosti potraživanja. Ove i druge reakcije su ujedno i signal ili pokazatelj da je zaista bilo propusta u radu i da usluge nisu kvalitetno izvršene.



Korisnici usluga imaju pravo da znaju ne samo koliko duguju novca, već i da znaju šta je za taj novac urađeno i šta će biti urađeno, a pružaoci usluga treba da imaju obavezu da ih o svemu tome obavestavaju. Nije redak slučaj da potrošači nisu tačno i razumljivo informisani o svojim obavezama, kao i da obračuni koji im se šalju ne sadrže sve elemente koji bi objasnili visinu ispostavljenog računa.

Kod nas ceo sistem određivanja tarifa na osnovu kojih se izdaju računi ima dosta manjkavosti. Evidentno je da važeći cenovnici imaju u sebi puno slabosti pa i nepravednosti, ali do sada korisnici nisu previše reagovali na to, pre svega zato što je vođena politika niskih cena komunalnih usluga pa su samim tim su i motivi (razlozi) za reagovanje bili manji. Međutim, prelaskom na pune ekonomske cene ili uopšte bilo kakvim njihovim osetnijim rastom, pitanja u vezi sa pravednošću tarifa će se sve više i sve češće postavljati, a to podrazumeva i daleko bolje postavljen tarifni sistem i bolji sistem fakturisanja i naplate. To takođe podrazumeva puno informisanje potrošača o svim aktivnostima komunalnih preduzeća koje imaju uticaja na sadašnje ili buduće račune tih korisnika kako bi se sa njihove strane obezbedilo prihvatanje uspostavljenih obaveza.

Nesporno je da, sledeći načelo EU „potrošač plaća“, potrošač treba da plaća sve troškove. Kada je potrošač ujedno i zagađivač, onda plaća i kao zagađivač. Ova načela su u punoj meri inkorporirana i u naše zakonodavstvo. Međutim, takođe je nesporno da potrošač treba da plati samo svoje, a ne i tuđe troškove, kao što je nesporno da treba da bude zaštićen od bilo kog vida prekoračenja ovlašćenja od strane donosioca odluka ili bilo kog vida zloupotrebe monopola komunalnog preduzeća. Takođe, s obzirom na to da se ovde radi o uslugama koje se frontalno pružaju svom stanovništvu, potrošač treba da bude zaštićen i u slučaju kada plaćanje računa za komunalne usluge objektivno prevazilazi njegovu realnu kupovnu moć. Posebnu opasnost ovde predstavlja odavno uspostavljena praksa „socijalizacije“ troškova čišćenja zagađenja<sup>14</sup> na sve korisnike, čime se vrši nepravedno opterećivanje svih korisnika usluga umesto da troškove snosi samo onaj ko je proizveo zagađenje.

Ovo sve upućuje na potrebu da se, u interesu ukupne održivosti naših komunalnih sistema, nužno treba pozabaviti pitanjima vezanim za dostignuti i potrebni nivo cena, pitanjima vezanim za finansiranje kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu, ali isto tako i paralelno sa tim, jako važnim pitanjem tarifnog sistema i sistema

<sup>14</sup> Ovde se misli, pre svega, na praksu iz prethodnih decenija gde su propuštene brojne prilike da se zaista dosledno primeni načelo „zagađivač plaća“. Tako je trošak otklanjanja ranije nastalog zagađenja i degradacije životne sredine prevaljen na sadašnju generaciju i buduće generacije. Problem je u tome što se ekološki problemi vremenom multiplikuju, zbog čega su i troškovi otklanjanja posledica vremenom sve veći.

zaduživanja korisnika računima i naplate potraživanja koja su ovde u fokusu. Bolji tarifni sistem neće sam po sebi rešiti probleme u komunalnom sektoru, ali njegovo unapređenje je uslov i nezaobilazni element ukupnog napretka i razvoja.

### **3.2. Polazišta i principi za redefinisane i unapređenje postojećeg tarifnog sistema**

Tarife u sistemu komunalnih usluga imaju u osnovi 4 glavne funkcije:

1. postizanje efikasnosti
2. ostvarivanje prihoda
3. administriranje sistemom
4. priuštvost plaćanja cene.

Veoma često u celom regionu tarife komunalnih usluga imale su (i imaju) i socijalnu funkciju, premda im to zasigurno nije svrha. Uobičajena „dilema“ na ovim prostorima je da li kroz uspostavljanje tarifa treba omogućiti subvencionisanje potrošača, pogotovo u kategoriji domaćinstava, ili to treba ostvarivati izvan tarifnog sistema, najčešće kroz direktne subvencije samo izvesnim potrošačima.

Sistemom tarifiranja potrebno je obezbediti racionalno korišćenje određenih resursa kojima upravljaju komunalna preduzeća, odnosno tarifama je poželjno optimizovati upotrebu tih resursa tako da oni budu dostupni što širem krugu potrošača u što dužem vremenskom periodu. Kao neki od osnovnih principa tarifiranja u međunarodnim poređenjima navode se:

- potpuna nadoknada troškova – kroz naplatu usluga i dobara od korisnika treba obezbediti nadoknađivanje svih operativnih i tekućih troškova održavanja sistema, ali i sredstva za razvoj sistema kroz nove investicije;
- obezbeđivanje poštovanja principa da svaki zagađivač snosi troškove za otklanjanje posledica sopstvenog zagađenja, odnosno da nema „prelivanja“ troškova na sve korisnike i socijalizacije tih troškova;
- princip samofinansiranja, odnosno princip da svako komunalno preduzeće iz tekućeg poslovanja može da finansira funkcionisanje sistema, kao i da obezbedi sredstva za njegov razvoj; samo u izuzetnim situacijama može se pribegavati davanju subvencija (pre svega kod slučajeva realizacije većih investicionih zahvata), a nikako to ne sme biti na duži rok i za pokrivanje tekućeg deficita u poslovanju;
- pristupačnost tarifa komunalnih preduzeća za korisnike, a pre svega za domaćinstva – nikako se ne sme dopustiti da stanovnici, kao reakcija na povećanje cene usluga, prelaze u ilegalne tokove ili obustavljaju redovno izmirivanje svojih obaveza;
- efikasnost – kroz dobro uspostavljen sistem tarifa potrebno je obezbediti i izvestan stepen efikasnosti u funkcionisanju komunalne privrede; to znači da se uz

najniže moguće troškove obezbeđuje normalan rad svih sistema, da su troškovi administriranja maksimalno moguće niski i da su cene usluga prihvatljive za potrošače, pogotovo kod kategorija kao što je stanovništvo; takođe, kroz tarife bi trebalo stimulisati i racionalno ponašanje u potrošnji komunalnih resursa, odnosno sprečavati njihovo neracionalno trošenje i rasipanje;

- jednakost i transparentnost kod tarifiranja tj. poštovanje nastojanja da različite grupe potrošača za istu uslugu plaćaju istu cenu, a da istovremeno znaju zbog čega dolazi do razlikovanja u tarifama za, na primer, više ili manje zagađene otpadne vode (vezano za troškove prečišćavanja);
- princip održivosti – što se postiže kroz tarifiranje koje pokriva sve troškove uklanjanja zagađenja koje se proizvodi, a sa druge strane, ujedno i destimuliše neracionalna ponašanja potrošača, te se vrši očuvanje resursa kojima komunalna preduzeća upravljaju za naredne generacije;
- usmerenost prihoda komunalnih preduzeća je veoma bitan princip, koji omogućava da se sredstva prihodovana od određene delatnosti usmeravaju za dalji razvoj i funkcionisanje iste delatnosti, a ne za finansiranje drugih aktivnosti lokalne samouprave koje nemaju dodirnih tačaka sa komunalnim uslugama.

### **3.3. Metodologija SKGO kao polazište za unapređenje tarifne politike**

U Stalnoj konferenciji gradova i opština, kao podrška lokalnim samoupravama, urađena je stručna publikacija pod nazivom *Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga*.

Ova metodologija je primenljiv alat kojim se objektivno izračunava koliko UKUPNI godišnji PRIHODI konkretne komunalne delatnosti treba da se smanje ili povećaju, odnosno koliki procenat smanjenja ili povećanja postojećih cena je potreban da bi komunalno preduzeće u narednoj poslovnoj godini poslovalo tako da može pokriti sve troškove. Pod troškovima se, pored tekućih (operativnih) rashoda, podrazumevaju i troškovi tekućih i kapitalnih investicija. Pored ovoga, Metodologija, je dala kvantifikacije za utvrđivanje granica pristupačnosti cena u zavisnosti od realne kupovne moći stanovništva. U ovom dokumentu se nije detaljnije ulazilo u tarifne stavove i diferencirane tarife po grupama korisnika, već se pošlo od postojećeg tarifnog sistema kao datog.

Vezano za tarifnu politiku, rezultati dobijeni primenom metodologije su polazišta koja fiksiraju dva veoma važna segmenta:

- ukupan volumen prihoda, kojim se primenjuje načelo 3 i koji je dovoljan za pokriće svih rashoda
- granice pristupačnosti cena, koje ograničavaju rast cena preko granica koje potrošači realno mogu da podnesu.

### **3.3.1. Praćenje prihoda i rashoda po delatnostima i potrebna korekcija cena**

U praksi još nije zabeleženo da se u jednom preduzeću obavlja svih 14 delatnosti, ali je, pogotovo u manjim opštinama, čest slučaj da je komunalnom preduzeću povereno obavljanje 5, 6 pa i 7 raznorodnih delatnosti.

Zbog toga je jedno od pitanja obuhvaćenih Metodologijom od značaja za politiku cena i za tarifnu politiku, jasno razgraničenje svih prihoda i rashoda po pojedinim delatnostima koje se obavljaju u jednom komunalnom preduzeću. U ovom delu, pored toga što su ova razgraničenja zaista nužna, Metodologija je u celini sledila odredbe iz Zakona o komunalnim delatnostima kojima je odvojeno praćenje prihoda i troškova propisano kao obavezno.

S obzirom na to da preduzeće posluje preko jedinstvenog poslovnog računa, neprecizno razgraničenje prihoda i troškova ostavlja prostor za prikrivena preliivanja, ali i za prikriveno „dotiranje” manje akumulativnih delatnosti od profitabilnijih poslova koji se obavljaju u istom preduzeću. Iz ugla lokalnih samouprava kao donosilaca odluka, to se obično ne doživljava kao problem. Preduzeće se posmatra kao celina, a smatra se da je stanje zadovoljavajuće ako u celini posluje bez gubitaka.

Međutim, ovakva politika nečistih računa umnogome povratno utiče ne samo na pogrešnu politiku cena, već i na odluke vezane za reorganizaciju komunalnih službi ili za uspostavljanje nekog oblika javno-privatnog partnerstva. Tako imamo slučajeve da su pojedine lokalne samouprave donele odluke o podeli postojećeg komunalnog preduzeća na dva zasebna preduzeća, da bi se vrlo brzo pokazalo da jedno od tih preduzeća, upravo zbog iskrivljene slike o stvarnim prihodima i troškovima, posluje na neodrživim osnovama. Pojedine lokalne samouprave, očekivale su da će kroz javno-privatno partnerstvo dobiti jeftinije usluge, da bi se u postupku nadmetanja videlo ono što se moglo i ranije znati – da to nije tržišno moguće.

**Praćenje svake delatnosti za sebe (bez preliivanja sa delatnosti na delatnost) prvi je korak na putu do zdravog sistema tarifiranja**

Primena metodologije podrazumeva da se, u zavisnosti od broja komunalnih delatnosti koje se obavljaju u jednom preduzeću, pravi maksimalno 16 sledećih preseka prihoda i rashoda:

Redni broj	ODVOJENO ISKAZIVANJE PRIHODA I RASHODA
1.	UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA
2.	Prodaja vode
3.	Usluge odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda
4.	Proizvodnja i distribucija toplotne energije
5.	Upravljanje komunalnim otpadom
6.	Gradski i prigradski prevoz putnika
7.	Pogrebne usluge
8.	Usluge na javnim parkiralištima
9.	Usluge javne rasvete
10.	Pijačne usluge
11.	Održavanje ulica i puteva
12.	Održavanje čistoće na javnim površinama
13.	Održavanje javnih zelenih površina
14.	Dimničarske usluge
15.	Usluge na delatnosti zoo higijene
16.	Ostali prihodi i rashodi (nekomunalne delatnosti)

Izvor: Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga

Rezultat koji se dobija primenom metodologije ilustrovan je u sledećem tabelarnom prikazu i primeru utvrđivanja stepena korekcije cena za četiri osnovne delatnosti:

Elementi za utvrđivanje korekcije cena	Voda	Kanalizacija	Grejanje	Smeće
PRIHODI PO POSTOJEĆIM CENAMA U ZAVISNOSTI OD OBIMA USLUGA				
Prihodi iz prethodne godine	39.690	15.000	38.000	34.000
Planirano povećanje/smanjenje obima usluga	1,20%	1,20%	0,5%	4%
Prihod korigovan za promenu obima	40.166	15.180	38.190	35.360

TROŠKOVI PLANIRANI NA OSNOVU OPŠTEG MODELA KALKULACIJE				
Planirani troškovi	52.875	17.000	48.000	36.000
Neraspoređena dobit iz ranijih godina	0	0	0	<b>-1.000</b>
Nepokriven gubitak iz ranijih godina	3.000	1.500	2.400	0
Potrebna sredstva za investiciona ulaganja	0	0	0	0
POTREBAN PRIHOD	57.875	18.500	50.400	35.000
NEDOSTAJUĆA SREDSTVA	17.709	3.320	12.210	<b>-360</b>
% korekcije cena	+44,09%	+21,87%	+31,97%	<b>-1,02%</b>

Izvor: Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga

U ovom primeru i konkretnom slučaju izračunato je da cene vode, kanalizacije i grejanja treba osetno da se povećaju, dok je istovremeno izračunato da cene iznošenja smeća nije nužno korigovati, osim ako se ne želi da se iz cena obezbedi i novac za finansiranje investicija.

### 3.3.2. Granice i utvrđivanje pristupačnosti cene

Metodologijom je dakle utvrđen procenat korekcija postojećih cena koji još samo, da bi se dobila novo izračunata cena, treba primeniti na postojeće tarife.

Nova cena	=	Postojeća cena	x	(100 + % korekcije)
-----------	---	----------------	---	---------------------

Na taj način zadovoljeno je načelo da cena pokriva sve troškove, ali ostaje da se proveri da li tu novu cenu korisnici usluga, u zavisnosti od njihove realne kupovne moći, zaista mogu i da plate (načelo pristupačnosti).

Granice pristupačnosti izdataka za pojedine komunalne usluge koje građani realno mogu u dužem vremenskom periodu finansijski da izdrže, svakako su jedan od bitnih korektivnih i ograničavajućih elemenata, koji treba da se na što precizniji način i kvantifikuju.

Kada je reč o 4 osnovne komunalne delatnosti, Metodologijom su, na osnovu iskustava drugih država iz okruženja, definisane sledeće granice maksimalnog opterećenja porodičnog domaćinstva (pristupačnosti) iskazane u relativnim iznosima:

Vrsta komunalne usluge	Osnovica	Granica pristupačnosti prosečnog računa
Voda za piće	Ostvarena prosečna NETO zarada u konkretnoj opštini ili gradu koji donose odluku o cenama, a prema zvanično objavljenom statističkom podatku	Najviše do 3 %
Kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda		Najviše do 2%
Daljinsko grejanje		Najviše do 11%
Iznošenje smeća (upravljanje otpadom)		Najviše do 1,5%

Osnovica za izračunavanje granice pristupačnosti je *prosečna neto zarada u određenoj lokalnoj samoupravi*, a nisu prosečna neto primanja domaćinstva, koja su inače uobičajeni reper za utvrđivanje ove granice u EU. Razlog za to je što se kod nas statistički primanja domaćinstva ne prate na pouzdan način, pa je uzet podatak o prosečnoj neto zaradi koji se zvanično prati i objavljuje.

Ovo načelo se u osnovi primenjuje samo na domaćinstva (ne i na pravna lica), što praktično znači da se odluka o novim cenama može doneti samo ako se pokaže da prosečan račun obračunat po novim cenama neće probiti granicu pristupačnosti, a provera pristupačnosti u Metodologiji postavljena je tako da se vrši automatski posle unosa svega dva podatka – o postojećoj ceni i o prosečnoj mesečnoj potrošnji.



### 3.4. Osnovne jedinice mere za pojedine komunalne usluge i metodi preračuna sa jedne na drugu jedinicu mere

Obim pruženih komunalnih usluga nije uvek moguće precizno utvrditi. Tu se, kao što smo videli, u nekim delovima nužno javljaju određena uprosečavanja, a samim tim dolazi i do nejednakog opterećenja porodičnih budžeta i prelivanja sa jedne grupe korisnika na drugu. Međutim, bez jedinice mere nikakav obračun vrednosti usluge nije ni moguć, pa je pitanje određivanja jedinice mere za izvršenu uslugu ne samo obavezan element cenovnika i računa, već ujedno i nezaobilazan preduslov za obračun.

Vrsta komunalne usluge	Jedinica mere	Način merenja
Voda za piće	m <sup>3</sup>	Očitavanje potrošnje vode na mernom instrumentu
Kanalizacija i prečišćavanje otpadnih voda	m <sup>3</sup>	Očitavanje potrošnje vode na mernom instrumentu
Daljinsko grejanje	m <sup>2</sup>	Prema površini stana ili poslovnog prostora
	kWh	Prema očitanoj potrošnji sa mernog instrumenta
	kW	Prema instalisanoj snazi
Iznošenje smeća (upravljanje otpadom)	m <sup>2</sup>	Prema površini stana ili poslovnog prostora
	Član domaćinstva	Prema evidentiranim članovima porodičnog domaćinstva
	Porodično domaćinstvo	Prema evidentiranom porodičnom domaćinstvu
	Litar	Prema zapremini posude za odlaganje komunalnog otpada
	Kg	Prema težini odloženog komunalnog otpada

Kod snabdevanja vodom za piće i odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda jedinica mere ni na koji način nije sporna. To u ovom slučaju može da bude samo i jedino kubni metar (m<sup>3</sup>) isporučene vode ili odvedene otpadne vode. Kod ove dve bazične komunalne usluge obračun može da bude neprecizan jedino zbog propusta u očitavanju potrošnje, a ne i zbog loše odabrane jedinice mere.

Međutim, kod usluga daljinskog grejanja i uspravljanja otpadom (iznošenja smeća), kao što je prikazano u prethodnom pregledu, može postojati i postoji više jedinica mere za izvršenu uslugu, a odabir konkretne jedinice, ako nije izbalansiran, može bitnije uticati i na sam obračun vrednosti izvršene usluge i na visinu računa pojedinih grupa korisnika.

Metod za preračun cena grejanja sa jedne na drugu jedinicu mere praktično je definisan i propisan Uredbom o načinu određivanja najviših i najnižih prosečnih cena toplotne energije. Ova uredba kod određivanja varijabilne komponente cene utvrđuje godišnju potrošnju toplotne energije od 140 kWh kao osnov za preračun na drugu jedinicu mere (m<sup>2</sup>). U ovom slučaju, bilo koji drugi metod preračuna sa jedne na drugu jedinicu mere doveo bi do odstupanja od Uredbe, koja se već dve godine primenjuje, pa samim tim, nema ni potrebe ni smisla to raditi.

Deo iz Uredbe o cenama grejanja kojim se definiše metod preračuna sa jedne na drugu jedinicu mere:

Najviša prosečna cena se utvrđuje kao zbir opravdanih fiksnih ( $T_f$ ) i opravdanih varijabilnih troškova ( $\check{T}_v$ ) toplane:

$$C_{q,\max} = (T_f + \check{T}_v \cdot q) / n \text{ [din/m}^2\text{]}$$

gde je:

$q = 140 \text{ kWh/m}^2$  – godišnja potrošnja toplotne energije po  $1 \text{ m}^2$  zagrevanog prostora;

$n$  – broj meseci tokom kojih se naplaćuje toplotna energija

( $n = 12$ , ukoliko se toplotna energija naplaćuje ravnomerno, tokom svih 12 meseci u godini).

Kod upravljanja otpadom, međutim, ne postoji nikakvo ograničenje ovog tipa. Lokalne samouprave mogu bez ograničenja primenjivati bilo koju jedinicu mere za pruženu uslugu. Od pobrojanih jedinica mere, osim težine smeća (kg), sve druge pobrojane jedinice su kod nas u primeni. U najvećem broju lokalnih samouprava jedinica mere je ipak  $\text{m}^2$  korisne površine, ali ima dosta sredina gde je jedinica mere „član domaćinstva“ ili „porodično domaćinstvo“ (bez obzira na broj članova).

Iz ugla korisnika, svakako je najlogičnije da se usluga sakupljanja i odvoženja smeća obračunava i naplaćuje *na bazi stvarne količine komunalnog otpada*, ali to često, ako prethodno za to nisu stvoreni tehnički preduslovi, jednostavno nije moguće utvrditi. Kada su posude za odlaganje otpada postavljene na javnoj površini (što je najčešći slučaj), pouzdano se ne zna da li je u njih smeće odložilo ovo ili ono domaćinstvo ili možda neko pravno lice (radnja, kancelarija, ugostiteljski objekat...). Uz to, kod kolektivnog tipa stanovanja, posude za odlaganje su u najvećem broju slučajeva zajedničke, pa se ne zna da li je jedna porodica u njih odložila više ili manje smeća od druge.

Količina smeća koju odlažu korisnici, bez obzira na to da li se može precizno utvrditi ili ne, ipak, s obzirom na to da je nesporno najpravednija i da najviše korelira sa obimom pružene usluge, treba da bude OSNOVNA jedinica mere (PRAMERA) za izvršenu uslugu. Količina se može izraziti zapreminski ili težinski, uz napomenu da je tehnički mnogo lakše da se koriste zapreminske jedinice.

**Osnovna jedinica mere za uslugu upravljanja otpadom trebalo bi da bude zapremina (litar) posude za odlaganje otpada**

Lokalne samouprave inače su, po našim propisima, dužne da prate i utvrđuju količine komunalnog otpada koji se generiše na njihovoj teritoriji i da o tome izveštavaju Agenciju za zaštitu životne sredine, tako da, ukupno gledano, podaci o količini otpada već postoje.

**Ukupna godišnja količina otpada koja se generiše u pojedinoj lokalnoj samoupravi već se utvrđuje i poznata je i proverljiva veličina**

Problem je u tome što taj globalni podatak o količini, kroz sistem obuhvata i naplate, treba nekako preneti na pojedinačne korisnike, ali što je moguće preciznije i pravičnije. *Ako količina nije dobro locirana na pojedine korisnike, onda prelazak na ovu jedinicu mere gubi osnovni smisao i postaje podjednako nepravedan kao i npr. sistem naplate po m<sup>2</sup> korisne površine.*

Ako nisu stvoreni uslovi za primenu količine komunalnog otpada kao jedinice mere za obračun pružene usluge, onda treba primenjivati druge, naizgled manje pravične jedinice. Nijednu jedinicu mere ne treba unapred isključivati. Moguće je da obračun vrednosti usluge za različite grupe korisnika bude sa različitim jedinicama mere. Naime, *nije cilj da jedinica mere bude uniformna, već da korisnici budu pravično opterećeni.* Da jedni ne plaćaju umesto drugih. Međutim, to može da se radi samo ako je obezbeđeno jedinstvo tarifnog sistema na celoj teritoriji jedinice lokalne samouprave i ako je to institucionalno uređeno.

**Kod istovremenog korišćenja više jedinica mere ili prelaska na drugu jedinicu, treba na bazi parametara izvršiti preračun**

Ali i tu ima određenih problema kod samog prelaska sa jedne na drugu jedinicu. Potrebni su parametri (metod) za preračun sa jedne jedinice mere na drugu, koji će, sa jedne strane, omogućiti da vršilac delatnosti po obimu ostvaruje podjednake prihode (da nema prikrivenog poskupljenja ili neplaniranog pojeftinjenja), a sa druge strane, treba sačuvati jedinstvo tarifnog sistema i sprečiti preterana opterećenja pojedinih grupa korisnika na račun drugih po ovom osnovu privilegovanih grupa.

Parametri za preračun cene iz OSNOVNE (zapreminske) JEDINICE MERE u druge poznate jedinice mere su:

- $S_t$  – specifična težina smeća u sudovima za odlaganje, koja se po pravilu kreće u rasponu od 0,15 do 0,25 kg/l
- $L$  – prosečno dnevno zauzeće zapremine sudova za odlaganje po jednom članu domaćinstva (u praksi je to 3–5 l/dan/član)
- $P_p$  – prosečan broj članova porodičnog domaćinstva na nivou lokalne samouprave (na nivou Republike prosečno domaćinstvo broji oko 3 člana)
- $P_{stan}$  – prosečna veličina stambenih jedinica (po pravilu se kreće od 55 do 70m<sup>2</sup>).

Sa ovim parametrima lako se može preračunati JEDINIČNA CENA izražena u drugim jedinicama, po sledećim jednostavnim formulama kojima se dobijaju koeficijenti za preračun:

Koeficijent za preračun jedinice mere „litar“ u „kilogram“

$$K_1 = 1 / S_t$$

Primer:

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (donje granice), dobijamo

$$K_1 = 1 / 0,15 \text{ kg/l} = 6,67 \text{ l/kg}$$

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (gornje granice), dobijamo

$$K_1 = 1 / 0,25 \text{ kg/l} = 4,00 \text{ l/kg}$$

Koeficijent za preračun jedinice mere „litar“ u „član domaćinstva“ na nivou meseca

$$K_2 = L \times 30 \text{ dana}$$

Primer:

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (donje granice), dobijamo

$$K_2 = 3 \text{ l/član/dan} \times 30 \text{ dana} = 90 \text{ l/član}$$

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (gornje granice), dobijamo

$$K_2 = 5 \text{ l/član/dan} \times 30 \text{ dana} = 150 \text{ l/član}$$

Koeficijent za preračun jedinice mere „litar“ u „porodično domaćinstvo“

$$K_3 = L \times 30 \text{ dana} \times P_p$$

Primer:

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (donje granice), dobijamo

$$K_3 = 3 \text{ l/dan/član} \times 30 \text{ dana} \times 3 \text{ član/domaćinstvo} = 270 \text{ l/domaćinstvo}$$

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (gornje granice) dobijamo

$$K_3 = 5 \text{ l/dan/član} \times 30 \text{ dana} \times 3 \text{ član/domaćinstvo} = 450 \text{ l/domaćinstvo}$$

Koeficijent za preračun cene izražene po litru u cenu po m<sup>2</sup>

$$K_4 = (L \times P_p \times 30) / P_{\text{stan}}$$

Primer:

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (donje granice), dobijamo

$$K_4 = (3 \text{ l/dan} \times 3 \text{ člana/stan} \times 30 \text{ dana}) / 55 \text{ m}^2/\text{stan} = 4,91 \text{ l/m}^2$$

Ako zamenimo oznake sa navedenim veličinama (gornje granice), dobijamo

$$K_4 = (5 \text{ l/dan} \times 3 \text{ člana/stan} \times 30 \text{ dana}) / 70 \text{ m}^2 = 6,43 \text{ l/m}^2$$

Sa dobijenim koeficijentom još samo treba pomnožiti osnovnu cenu izraženu po litru i dobiće se ista cena preračunata i izražena po kilogramu, članu domaćinstva, porodičnom

domaćinstvu ili po  $m^2$  korisne stambene površine. Istim koeficijentom može uraditi i obrnut preračun sa npr.  $m^2$  na litar, pri čemu bi se, u tom slučaju, cena po  $m^2$ , ne pomnožila, već podelila sa odgovarajućim koeficijentom.

### 3.5. Da li cene treba da imaju fiksni i varijabilni deo?

Cena bilo kog proizvoda ili usluge u sebi sadrži fiksne, relativno fiksne i varijabilne troškove, a to je slučaj i sa komunalnim uslugama. Međutim, ova podela troškova služi pre svega za planiranje i praćenje troškova unutar preduzeća i kao takva po pravilu nije informacija koja je bitna i koja se saopštava kupcu.

Praćenje fiksnih i varijabilnih troškova posebno je značajno za menadžment onih preduzeća kod kojih postoje oscilacije u fizičkom obimu proizvodnje ili u obimu pruženih usluga, ali kod komunalnih delatnosti takvih oscilacija uglavnom nema. Na nivou poslovne godine, kapaciteti koji se angažuju, a od kojih zavise fiksni troškovi komunalnih preduzeća, kao i svi varijabilni troškovi vezani za neposredno izvršenje posla, iz godine u godinu su stabilni, a komunalna preduzeća imaju unapred osiguranu tražnju. Do povećanja fizičkog obima komunalnih usluga dolazi se samo uključivanjem novih korisnika u sistem, a to podrazumeva prethodna investiciona ulaganja i ne postiže se preko noći, već postupno.

Kod komunalnih usluga tokom kalendarske godine, međutim, postoje određene sezonske oscilacije, a ne i oscilacije u kupovnoj tražnji za uslugama koja je, videli smo, izrazito neelastična (slično kao i kod tražnje za hlebom, strujom ili drugim egzistencijalnim namirnicama). Potrošnja vode je veća u letnjim mesecima, grejanje je vezano samo za grejnu sezonu, sastav i količina komunalnog otpada bitno variraju u zavisnosti od godišnjeg doba. Ove sezonske oscilacije, s obzirom na to da se kapaciteti moraju obezbediti na nivou maksimalnog obima (vršnog opterećenja), svakako utiču na to da fiksni troškovi komunalnih preduzeća budu nešto veći. Ali to je opet stabilna kategorija, koja se iz godine u godinu bitnije ne menja.

Troškovi radne snage komunalnih preduzeća su, s obzirom na izrazito nizak stepen fluktuacije i (ne)sigurnost radnih mesta garantovanih zakonom, u većini komunalnih preduzeća praktično stalni. To se odnosi ne samo na neposredne izvršioce posla, već i na izdatke za ukupno režijsko i administrativno osoblje. Ako u preduzeću postoji „višak“ zaposlenih, samim tim postoji i nepotreban trošak, koji, budući da je realan i stvaran, u punoj meri tereti kalkulaciju i cene komunalnih usluga. Međutim, taj nepotreban trošak je po svom karakteru praktično fiksna, a na njega se može uticati samo odlukama o nekom vidu reorganizacije koja ima trajniji karakter. U kratkom vremenskom roku ili čak na nivou jedne poslovne godine, bilo kakvim tekućim odlukama, problem niske produktivnosti i viška zaposlenih u komunalnim preduzećima nije moguće rešiti.

Kod kalkulacije cena i tarifiranja komunalnih usluga nebitno je da li je karakter troška fiksna ili varijabilna, pošto su obe ove grupe troškova već „očitanе“ i sadržane u bilansima

i u programima poslovanja komunalnih preduzeća, kako je predviđeno i u *Metodologiji za određivanje cena* SKGO. Za određivanje nivoa cena bitni su samo ukupni troškovi koje pravi komunalno preduzeće, a ukoliko je odnos između fiksnih i varijabilnih troškova nepovoljan, treba ići ili u investicije ili u reorganizaciju preduzeća, kojima bi se taj odnos popravio. Od politike cena koja se vodi na nivou lokalne samouprave zavisice da li će troškovi zaista biti pokriveni, a takođe i to da li će prodajne cene u sebi sadržati i razvojnu komponentu (akumulaciju) kako bi se smanjio pritisak na budžetske kapitalne subvencije.

Međutim, iz ugla potrošača, ipak ima smisla da se kod pojedinih delatnosti ukupna cena podeli na STALNI i PROMENLJIVI deo, a to može da bude deo tarifne politike. Naime, osnovne komunalne usluge se pružaju frontalno celom stanovništvu, pa uvođenje STALNE (fiksne) komponente cene u nekim slučajevima može da izbalansira NE-PRAVEDNA dodatna opterećenja jedne grupe na račun druge grupe potrošača. Ovo posebno dolazi do izražaja u uslovima kada se deo pruženih usluga nedovoljno precizno meri i kada nužno dolazi do UPROSEČAVANJA, koja opet, neminovno, jednu grupu potrošača više, a drugu manje finansijski opterećuju.

Da li će se u konkretne cene ugraditi stalna i promenljiva komponenta prodajne cene, ne mora nužno da zavisi od stvarne veličine fiksnih i varijabilnih troškova, već to treba da bude deo CENOVNE POLITIKE, koja u tarifni sistem treba da unese veći nivo PRAVEDNOSTI (realnog opterećenja korisnika srazmerno pruženoj usluzi). Stalni deo cene komunalne usluge, dakle, može da bude jednak izračunatim fiksnim troškovima, ali može da bude i manji ili veći od izračunatih fiksnih troškova. To se odnosi i na deo cene koji zavisi od potrošnje, a koji ne mora da bude jednak sa izračunatim i u knjigovodstvima komunalnih preduzeća evidentiranim varijabilnim troškovima.

Stalni i promenljivi deo prodajne cene mogao bi da se uvede kod svih osnovnih komunalnih usluga (voda, kanalizacija, grejanje i iznošenje smeća), ali ne obavezno, već samo tamo gde se oceni da će to imati smisla i da će doprineti boljitku u segmentu fakturisanja i naplate.

Razlozi *za i protiv* kad je reč o uvođenju stalnog i promenljivog dela cena dati su u sledećem tabelarnom pregledu:

<b>Da li cenu komunalne usluge treba podeliti na fiksnu i varijabilnu komponentu?</b>	
<b>Prednost</b>	<b>Nedostatak</b>
Obezbeđenje stabilnog finansiranja komunalnog preduzeća (prihoda) nezavisno od potrošnje, što je posebno značajno za delatnosti sa sezonskim oscilacijama	Postoji mogućnost (rizik) da sa uvođenjem dve komponente prodajne cene dođe do neželjenog prikriivenog poskupljenja (ili pojeftinjenja) komunalne usluge
Zaštita sistema i prihoda od korisnika sa izrazito malom ili naglašeno visokom sezonskom potrošnjom (vikend naselja, ispražnjena domaćinstva...)	Za većinu korisnika računi će biti manje jasni i manje razumljivi, edbešto može dovesti do povećanog broja reklamacija i osporavanja osnovanosti potraživanja
Ujednačavanje („peglanje“) finansijskog opterećenja između pojedinih grupa potrošača kod kojih nije moguće precizno izmeriti nivo komunalne potrošnje	Teškoće tehničke prirode će se posebno javiti u slučaju kad se na nivo komunalnog preduzeća ili preko posebnog preduzeća objedinjeno fakturiše veći broj komunalnih usluga (objedinjena naplata)

### 3.6. Da li pojedine troškove treba na računima iskazivati kao dodatnu stavku?

Osnovne komunalne usluge koje se ovde razmatraju isključivo se finansiraju iz CENE usluga. Dakle, prihod komunalnih preduzeća je čist poslovni prihod i NIJE nikakav javni prihod ili NAKNADA, TAKSA ili POREZ. Ovo napominjemo zbog toga što u široj javnosti, pa čak i u delu struke, oko ovoga postoje česta brkanja, pa se tako bez ikakvog osnova tvrdi da se komunalna preduzeća finansiraju iz budžeta. Ponekad korišćen pojam **naknada** za izvršenu uslugu, mnogi pogrešno poistovećuju sa JAVNIM budžetskim prihodom pod istim nazivom.

Komunalna preduzeća, kao i bilo koja druga aktivna privredna društva, na račune javnih prihoda dužna su da plaćaju propisane poreze i doprinose na lična primanja, PDV, porez na imovinu i porez na dobit. Kada je reč o javnim komunalnim preduzećima, odnedavno na račun republičkih javnih prihoda dužna su da uplaćuju i sav efekat propisanog umanjenja zarada. Sva ova poreska davanja, naravno, više ili manje terete troškove poslovanja, a samim tim utiču i na ukupne rashode i kalkulaciju cena komunalnih usluga. Ove troškove, osim troškova PDV, koji se posebno iskazuju i obavezno navode na računima, potrošači ne vide i ne bi ni trebalo da ih vide. Iz ugla potrošača, podatak o tome koliko je njihov račun opterećen npr. porezom na imovinu koje plaća komunalno preduzeće, potpuno je nepotreban.

Međutim, postoje javni nameti – naknade propisane sektorskim propisima, a vezane za obavljanje delatnosti. Tako su, po Zakonu o vodama, uvedene naknade za zahvaćenu sirovu vodu i naknada za ispuštenu vodu. Obveznici ovih naknada su takođe komunalna preduzeća, koja su dužna da obračunate iznose ovih naknada uplaćuju na odgovarajući račun javnih prihoda.

U praksi imamo slučajeve da se u nekim cenovnicima ove naknade prikazuju kao posebna (dodatna) stavka, dok su u drugim lokalnim sredinama ove naknade već uključene u cenu pa ih potrošači ne vide.

Razlika između ova dva pristupa ipak postoji. Kada se naknada (javni prihod) prevlađuje sa komunalnog preduzeća na korisnike usluga, onda taj iznos nije prihod, već obaveza komunalnog preduzeća, pa se na njega ne obračunava ni PDV. Kada su ove naknade integrisane u cenu, onda se na korisnike prevlađuju ne kao porez, već preko troškova preduzeća, u prodajnu cenu, pa se shodno tome i na ovaj iznos obračunava i plaća porez na dodatnu vrednost.

To da li treba ili ne treba ove naknade posebno iskazivati na računima, ne bi trebalo da bude stvar izbora već dosledne primene Zakona. Zakon o vodama označio je komunalna preduzeća kao obveznike ove naknade, a nije decidirano rekao da li oni imaju pravo da ovaj poreski teret prevlađuju na potrošače. Međutim, komunalna preduzeća objektivno ni ne mogu da sav teret naknade prevale na kupce, zato što ovaj fiskalitet

nije vezan za potrošnju vode kod korisnika, već za ukupno zahvaćenu vodu sa izvorišta. Između ove dve veličine (zahvaćena sirova voda i fakturisana voda) nalaze se GUBICI vode, za koje takođe neko treba da plati naknadu.

Očigledno je da ima elemenata za dokazivanje da je prevalljivanje naknada za vodu zakonito odnosno ne, a ovo pitanje bi pravno trebalo da rasvetle i razreše nadležne poreske službe. Međutim, iz ugla korisnika usluga, ne samo da bi ovo prevalljivanje moglo biti osporeno, već nije ni poželjno. To je komponenta koja, u interesu unapređenja sistema obračuna i naplate komunalnih usluga, ne treba da opterećuje račune i koju na njima ne treba posebno isticati.

Ovo nije jedini primer dodatnih stavki na računima. Osnovnu uslugu i njenu suštinu i karakter treba zaštititi i od svih drugih vidova „paranameta“ i dodatnih stavki na računima, koji se inače mogu naći u praksi. U sistemu fakturisanja i naplate na računima nisu poželjne bilo kakve dodatne stavke (npr. održavanje vodomera, održavanje kontejnera za smeće...) ili razni drugi doplaci, koji ne samo smanjuju razumljivost računa, već otežavaju i praćenje rada i poslovanja komunalnog preduzeća. Pružanje bilo koje komunalne usluge podrazumeva obavljanje više različitih operacija, ali korisnik usluge te usluge treba da dobija u paketu i, osim u izuzetnim slučajevima, nema potrebe da se opterećuje, iz njegovog ugla, beskorisnim informacijama tog tipa.

### **3.7. Da li treba tarifnom politikom destimulisati preteranu potrošnju ili stimulisati ekološki poželjno ponašanje potrošača?**

Voda, energija pa i smeće u razvijenijim državama odavno, a u manje razvijenim državama nešto kasnije, tretiraju se i posmatraju pre svega kao RESURSI. Svaki oblik neracionalnog postupanja sa ovim resursima se u razvijenim državama, bilo preko oštre kaznene politike, bilo preko raznih ekonomskih instrumenata, prati, suzbija i minimizuje.

Svi podaci govore o tome da vodu za piće, koja je ne samo komunalna već i osnovna ljudska potreba, neracionalno i preterano trošimo. Sa jedne strane, neracionalnost nastaje zbog visokih gubitaka u sistemu (razlika između zahvaćene i isporučene vode), što je u osnovi razvojni problem, a sa druge strane, rasipanje vode kao resursa nastaje zbog nepotrebno velike specifične potrošnje vode u domaćinstvima, koja treba da bude na neki način prepoznata u tarifnoj politici.

Za zagrevanje stanova ne samo da preterano koristimo neobnovljive izvore, već rasipamo energiju i zbog gubitaka u distributivnoj mreži, neracionalno odabranih izvora toplote, ali i zbog nepotrebno velike specifične potrošnje energije u stanovima.

Više od 90% komunalnog otpada kod nas završava na neuređenim smetlištima, pa, pored toga što se tako unapred odričemo mogućnosti za njegovo ponovno iskorišćenje,



čime bi smeće postalo ne đubre već resurs, direktno ugrožavamo podzemne i nadzemne vode, kontaminiramo okolno zemljište i zagađujemo vazduh.

Rešavanje najvećeg dela navedenih problema podrazumeva ozbiljna ulaganja i pokretanje razvojnih projekata, ali ceo sistem se ne može urediti i razvijati bez aktivnog učešća potrošača i promena navika stanovništva. Novac iz fondova EU za investicije u ovoj oblasti ne može se dobiti ukoliko neracionalno trošimo vodu, ukoliko ne preduzimamo mere energetske efikasnosti i ukoliko stanovništvo ne učestvuje u primarnoj selekciji (reciklaži) komunalnog otpada. Tu značajnu ulogu treba i mogu da imaju politika cena komunalnih usluga i tarifna politika.

Navike stanovništva najbrže se menjaju pod nekom vrstom prinude, a račun za komunalne usluge, kako pokazuju iskustva država koje su taj put već prošle, jedan je od instrumenata koji i te kako može uticati na promene u ponašanju.

Povećanjem cena neće se niti se može rešiti problem gubitaka vode u sistemu, ali se može uticati na manju potrošnju vode u domaćinstvima, koja je kod nas skoro dvostruko veća od potrošnje u najrazvijenijim evropskim državama. Povećanjem cene grejanja na kratak rok nije moguće obezbediti novac za zamenu starih neefikasnih kotlova savremenijim, ali se može uticati na to da građani počnu bolje da izoluju stanove ili kuće i pažljivije troše energiju.

Dakle, cena usluge nije samo izvor prihoda komunalnog preduzeća, već i EKONOMSKI INSTRUMENT koji usmerava ponašanje potrošača ka racionalnijem postupanju sa vodom, energijom i smećem kao resursima od lokalnog, pa i nacionalnog značaja. Zbog toga jedna od komponenti buduće tarifne politike svakako treba da bude dodatno opterećenje („kažnjavanje“) korisnika kod kojih se registruje nenormalno visoka potrošnja, ili stimulacija („nagrađivanje“) korisnika kod kojih je registrovana racionalna potrošnja ili koji su evidentirani kao subjekti koji daju svoj doprinos primarnoj separaciji, postupanju sa posebnim tokovima otpada...

Same mehanizme i tehniku stimulacije ili destimulacije, pošto se oni već uspešno primenjuju u drugim državama, ne treba izmišljati. Pored osnovne cene, koja je sama po sebi i mehanizam kojim se utiče na racionalno postupanje sa resursima, na kratak rok u našim uslovima treba razmisliti o uvođenju:

- blok tarife (destimulacija) – za prekomernu potrošnju vode u domaćinstvima
- stimulacije – za domaćinstva koja primarno izdvajaju sekundarne sirovine.

Kod druge dve bazične komunalne delatnosti (grejanje i kanalizacija) po pravilu nije svrsishodno uvoditi neki vid stimulacije ili destimulacije pošto je cena osnovne usluge, pod uslovom da je formirana na ekonomskim principima, sama po sebi dovoljan regulator.

Kod uvođenja ovih ekonomskih instrumenata treba imati u vidu dva bitna momenta. Prvo, ovde postoji opasnost da se, ukoliko sistem merenja i evidencije nije sveobuhvatan i precizan, kažnjava neko ko zaista nije imao preterano visoku potrošnju ili da bude stimulisan neko ko nije dao svoj doprinos primarnoj reciklaži. To, posebno ako dobije šire razmere, može povratno ne samo da uruši sistem stimulacija i destimulacija, već da oslabi ukupan sistem naplate.

Drugo, novac koji se ubira od blok tarife je praktično dodatni ekstra prihod komunalnog preduzeća, ali sam mehanizam je takav da, ako je dobro postavljen, ovaj prihod vremenom treba da opada. U suprotnom, nije postignut cilj njegovog uvođenja – stimulacija preterane potrošnje. Taj višak novca, dok ga ima, trebalo bi usmeravati direktno u razvoj (ne u tekuću potrošnju).

Kod stimulacija imamo problem ne viška, već manjka novca i prihoda. Naime, stimulacije direktno umanjuju prihode komunalnog preduzeća, a njihovi efekti vremenom, imajući u vidu razlog za njihovo uvođenje, treba da budu sve veći. Ovaj gubitak prihoda nekako treba nadoknaditi, a jedini realan izvor za to je osnovna cena usluge, u koju bi trebalo ugraditi ovaj pretpostavljeni gubitak dela prihoda.

### **3.8. Opredeljenje za potpuno pokrivanje troškova ili za održivo pokrivanje troškova kroz tarife?**

Potpuno pokrivanje troškova kroz uspostavljen tarifni sistem je „norma“ koja je prihvaćena u najvećem broju država članica EU. To znači da komunalno preduzeće iz prikupljenih prihoda generiše dovoljnu količinu sredstava za pokrivanje svih troškova operativnog funkcionisanja sistema, održavanja i, pored toga, iznos za kapitalne investicije. Kapitalne investicije se finansiraju u ovom slučaju prvo iz amortizacije postojećih osnovnih sredstava i, drugo, iz ostvarenog profita preduzeća. Međutim, najčešće je slučaj da ovi izvori ne omogućavaju dovoljnu količinu sredstava potrebnu za veoma intenzivna investiciona ulaganja u komunalnoj privredi. To znači da će i komunalna preduzeća, kao i sva druga, morati da se na tržištu kapitala pojavljuju kao zajmotražilac, a to znači da će morati da imaju određeni nivo kredibilitnosti kako bi mogla da dobiju poverenje banaka i drugih potencijalnih investitora. U slučaju kreditne realizacije investicija, preduzeća komunalne privrede moraju kroz princip potpunog pokrivanja troškova kroz uspostavljene tarife da obezbede dovoljan iznos sredstava za otplatu kako glavnice duga, tako i kamata.

Zbog toga se kod opredeljivanja za princip potpunog pokrivanja troškova kroz tarifni sistem moraju u obzir uzeti sledeći elementi:

- operativni troškovi i troškovi održavanja
- amortizacija
- plaćanje kamata na uzete kredite za kapitalne investicije
- otplata glavnice dugova iznad iznosa sredstava prikupljenih kroz amortizaciju
- pokrivanje iznosa nenaplaćenih računa za isporučene usluge
- profit.

Na ovaj način opredeljene tarife imaju kao posledicu racionalno ponašanje potrošača (smanjenje potrošnje vode, a samim tim i generisanje otpadnih voda ili ulaganja u

energetsku efikasnost kako bi se smanjili računi za toplotnu energiju), ali se ipak generiše dovoljan obim prihoda komunalnih preduzeća da bi se normalno odvijalo funkcionisanje sistema, čak i uz određeni nivo kapitalnih investicionih izdataka.

Drugo opredeljenje označeno je pojmom održivog pokrivanja troškova za isporučene komunalne usluge i njega najčešće promovise OECD. Kao i u prethodnom slučaju, i ovde se podrazumeva da se kroz naplatu za isporučene usluge prikupljaju sredstva za sve troškove normalnog funkcionisanja sistema (operativne troškove i troškove tekućeg održavanja), kao i najveći deo potrebnog iznosa za kapitalne investicije, a ne celokupan iznos kao u prvom slučaju. Pažnja se ovde više posvećuje pitanju priuštivosti, pogotovo u zemljama kao što je i Srbija, gde uspostavljanje tarifnog sistema po prvom modelu znači i drastične skokove u cenama komunalnih usluga, što bi očekivano dovelo do smanjivanja stepena naplativosti ili opredeljivanja potrošača za ilegalne načine ostvarivanja potrošnje. Naročito je bitno naglasiti da su sve analize pokazale da je kod naglog povećavanja cena komunalnih usluga to praćeno i (opravdanim) očekivanjem potrošača da se očigledno poboljša kvalitet usluga, što je teško ostvarivo u kratkom roku (postojanje tzv. „*time lagg-a*“). Upravo stoga se na održivo pokrivanje troškova gleda kao na kombinaciju povišenja tarifa uz koordinirano vođenje računa o priuštivosti, odnosno mogućnostima da potrošači ispoštuju te više tarife.

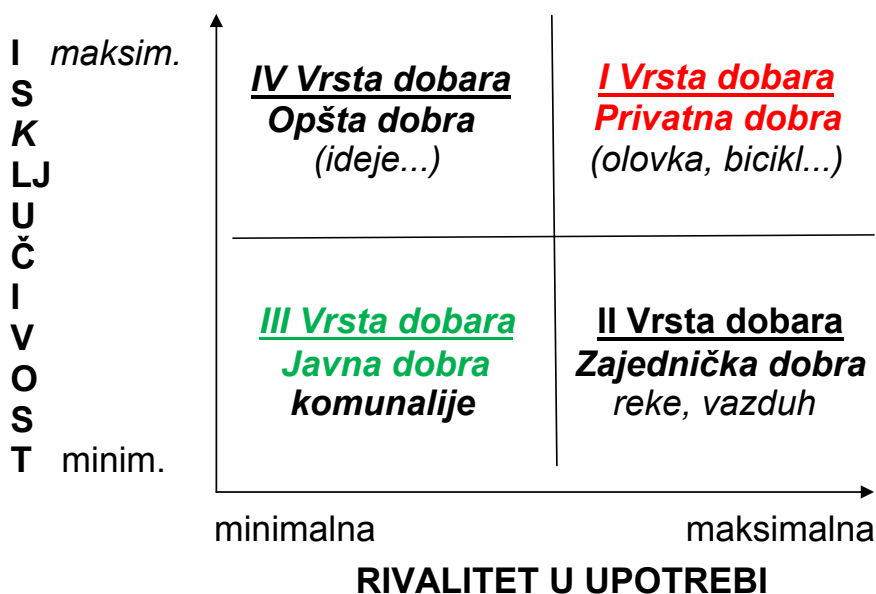
Koncept održivog pokrivanja troškova je daleko bolje prihvaćen u zemljama koje su u dugom vremenskom roku imale uspostavljen sistem koji nije vodio (dovoljno) računa o pokrivanju realnih troškova održavanja i investicionog ulaganja, pa je stoga u tim zemljama koncept potpunog pokrivanja troškova često nemoguće uspostaviti u prvom koraku. U slučaju Srbije izvesno je da bi uspostavljanje koncepta održivog pokrivanja troškova značilo gotovo sigurno opstajanje kapitalnih subvencija u određenom vremenskom periodu, a to bi značilo sve teže dostizanje koncepta potpunog pokrivanja troškova na realnim osnovama. Stoga je neophodno da se u tom prelaznom periodu barem razradi jasna i transparentna metodologija obračuna i dodele kapitalnih subvencija kako bi se osigurali tačna računica i realni obračuni rentabilnosti, ali i kako bi se izbeglo finansiranje operativnih troškova iz kapitalnih subvencija.



## 4. Pokazatelji učinka komunalnih preduzeća u funkciji strateškog i srednjoročnog planiranja

Na početku treba razjasniti razlikovanje u načinu organizovanja i funkcionisanja dva segmenta jedne privrede:

1. komercijalni sektor, koji obuhvata sve vrste kompanija, manje ili veće, koje su organizovane i funkcionišu na principu maksimiziranja profita koji ostvaruju na tržištu i koje se upravljaju prema dobrima kojima raspolažu, a to su *privatna dobra*; takva dobra obezbeđuju se potrošačima (u manjoj ili većoj meri u zavisnosti od ograničenosti ponude) na bazi *ekskluziviteta i rivaliteta*
2. sektor društvene infrastrukture i usluga koji u najvećoj meri operiše *javnim dobrima* i čiji osnovni cilj jeste zadovoljavanje potreba (javni interes); to znači da treba se ispoštuje princip obezbeđivanja usluge za sve korisnike pod istim uslovima – na bazi *neeksluzivnosti i nerivaliteta*.



Kako je cilj svake države da oba sektora efikasno funkcionišu, nosiocima vlasti na raspolaganju stoji niz mera koje oni mogu preduzimati, a podeljene su u dve grupe: (1) regulatorne i (2) podsticajne mere.

### Intervencija putem institucionalnih instrumenata

	Minimalna	Visoka	
Minimalna	<b>Regulisan mehanizam cena</b>  Efikasna zaštita privatne svojine	<b>Narušen mehanizam cena</b>  Visoko birokratizovan sistem	Visoka
Niska	<b>Selektivna zaštita</b>  Efikasna zaštita privatne svojine	<b>Centralno planiranje</b>  Maksimalno državno vlasništvo	Maksimalna
Maksimalna			Niska

Gornji levi kvadrat karakteriše ponašanje državnog mehanizma u visoko razvijenim tržišnim privredama, gde je intervencija države minimalna, kako u pogledu institucionalnih, tako i u pogledu podsticajnih instrumenata. Za razliku od toga, najveća je uloga državne intervencije kod onih privreda koje se mogu svrstati u donji desni kvadrat, gde je maksimalna uloga i jednih i drugih vrsta instrumenata. Kao tipični predstavnici u ovoj grupi mogu se navesti bivše visoko razvijene socijalističke privrede. Tipični predstavnici gornjeg desnog kvadrata su države Bliskog istoka i Latinske Amerike, dok su za donji levi kvadrat tipične novoindustrijalizovane zemlje, kao što su Južna Koreja, Singapur, Tajvan i Hong Kong.

Pored samih karakteristika koje razlikuju ova dva sektora, na različite načine se ocenjuju i njihova efikasnost i održivost projekata koje realizuju.

Kod komercijalnog sektora primenjuju se sledeće metode ocene rentabilnosti ulaganja: *cost-benefit* analiza (NPV, IRR); period povratka sredstava (PBP); analiza prelomne tačke (BEP) i drugi metodi (statička ocena).

Kod sektora društvene infrastrukture pokazatelji su drugačiji: meri se efikasnost troškova (CEA); kao posredna mera uzima se i voljnost potrošača da plate za uslugu (engl. *willingness to pay*); umesto individualne sračunava se analiza društvenih troškova i koristi (social *cost-benefit* analysis - SCBA), kao i drugi (posredni) metodi (benčmarking analize, poređenje sa listingom usvojenih standardnih indikatora za pojedinu oblast i sl.).

Međutim, u uslovima izrazitog delovanja opšte (globalne) krize, kakva se oseća u poslednjih gotovo desetak godina u celom svetu, dolazi i do eliminisanja gore navedenih striktnih razlikovanja u funkcionisanju sektora. Novi momenti u organizaciji pojedinih sektora mogu se opisati na sledeći način:

- u komercijalnom sektoru: kriza uslovljava intervenciju države; stimulacije su neophodne za reformu poslovanja i pokazuje se nemogućnost sprovođenja nove razvojne paradigme na komercijalnim osnovama, odnosno bez pomoći države;
- u sektoru društvene infrastrukture: dolazi do stvaranja nove vlasničke strukture na bazi JPP; vrši se sve veća „komercijalizacija” tradicionalno „državnih“ usluga, pa i u oblasti komunalija; države sve više zadržavaju kontrolu samo nad delom prirodnih monopola, dok ostatak delatnosti počinje da podleže konkurenciji.

Za funkcionisanje sektora komunalne privrede posebno je značajno da on treba da obezbedi svim potrošačima ***minimum usluge u svim uslovima ukoliko oni ispunjavaju svoj deo obaveza prema komunalnoj privredi.***

Kao opštu ocenu stanja društvene infrastrukture u Srbiji, pa samim tim i u oblasti komunalnih delatnosti, možemo navesti sledeće karakteristike:

- nerešeni vlasnički odnosi
- nespремnost (nepripremljenost) kompanija za privatizaciju i aranžmane JPP
- nerešen problem „slobodnih korisnika” – onih koji koriste usluge, a ne žele da učestvuju u troškovima rada sistema
- zadržavanje relativno visokog nivoa kontrole cena, pogotovo od strane lokalnih samouprava
- nezavršen proces decentralizacije u upravljanju sektorom
- neiskorišćene zakonske mogućnosti – finansiranje kroz municipalne obveznice, različite forme partnerstava i zaduživanja...

Dva osnovna načela koja bi morala da se ispoštuju kod kompleksa upravljanja javnim komunalnim preduzećima su:

- načelo samofinansiranja, gde god je to moguće, odnosno gde se pružene usluge i proizvodi mogu naplatiti direktno od kupaca (potrošača), a to su one komunalne delatnosti koje su u Metodologiji definisane kao usluge kod kojih se može identifikovati krajnji korisnik;
- načelo finansijske i upravljačke autonomnosti JKP u odnosu na osnivača, što nikako ne znači izostanak nadzora i kontrole rada, već da imenovani direktori i njihovi menadžment timovi moraju dobiti, ali i opravdati punu samostalnost u rukovođenju JKP u donošenju svih ključnih razvojnih i tekućih odluka.

Uspostavljanje takvog sistema zahteva nekoliko značajnih promena u odnosu na postojeće stanje. Osnivač i JKP bi morali da postignu dogovor oko tih načela i da prihvate da ima smisla stvarati preduzeća koja su finansijski i upravljački autonomna uz punu naplatu troškova rada. Drugo, osnivač mora da uvede efikasan nadzor nad javnim komunalnim preduzećem, starajući se da reši kadrovska pitanja i o profesionalizmu. Treće, osnivač i javno komunalno preduzeće treba da utvrde šta je učinak u ključnim oblastima poslovanja i, pošto se uspostave osnovni pokazatelji, da zajedno formulišu srednjoročne ciljeve.

Jasno je da je razvojna strategija najviši instrument planskog rukovođenja i upravljanja ekonomskim procesima. U komunalnoj delatnosti strateško planiranje mora biti rezultat zajedničkog rada više subjekata:

- lokalnih i regionalnih nosilaca vlasti i odlučivanja, pre svega radi efikasnog prostornog planiranja i teritorijalnog upravljanja; pri tome, kao razvojna ograničenja se postavljaju strateški planovi viših nivoa vlasti (republičke ili pokrajinske) koji definišu prostorne planove i kapitalne infrastrukturne sisteme na nivou veće teritorije;
- kompletnog sektora komunalne privrede na određenoj teritoriji kako ne bi dolazilo do konfliktnih rešenja u pojedinim oblastima, odnosno kako rešenje u oblasti npr. vodovoda i kanalizacije ne bi ugrožavalo ili onemogućavalo realizaciju ciljeva u oblasti zaštite voda i sl.

Na osnovu definisanih lokalnih strategija razvoja, JKP treba da odrede svoje srednjoročne planove kao dokumenta koja će za period 3–5 godina trasirati rešenja u domenu razvoja delatnosti, kao i načine poboljšavanja tekućeg funkcionisanja preduzeća. Srednjoročni planovi obavezno moraju obuhvatiti: ciljeve, instrumente, načine finansiranja, indikatore, mehanizme kontrole izvršenja i načine izveštavanja prema rukovodstvu preduzeća (interno) i prema osnivaču (eksterno). Posebno je važno strateškim i planskim dokumentima definisati nedvosmisleno efikasne i egzaktne pokazatelje učinka rada JKP.

Pokazatelji učinka su podaci i pokazatelji koji omogućuju:

- merenje napretka u opštem učinku preduzeća;
- procenu napretka nivoa usluge koju pruža komunalno preduzeće;
- uočavanje trendova učinka koji se mogu pojaviti (na primer, povećanje efikasnosti);
- uvid u opšti razvoj preduzeća za njegove akcionare, korisnike, spoljnu kontrolu i finansijere.

Prema tome, pokazatelji učinka treba da budu usko povezani sa realizacijom strategije. Uobičajena greška sistema za merenje učinka jeste praćenje previše promenljivih parametara. Uopšteno govoreći, sistemima koji uključuju stotinu promenljivih i dvadeset ili trideset pokazatelja, biće teško upravljati. S druge strane, odabir najvažnijih pokazatelja nalaže pažljivo razmatranje i veoma mali broj pokazatelja će usmeriti javno komunalno preduzeće na određene oblasti, a na štetu drugih.

**Benčmarketing** je procedura pomoću koje javno komunalno preduzeće poredi dati pokazatelj sa željenim ciljem (interni benčmarketing) ili sa drugim preduzećem i/ili sa priznatim liderom u sektoru (eksterni benčmarketing). Dalje razlike uključuju benčmarketing učinka (koristeći indikatore učinka ili sintetizovane podatke) i benčmarketing procesa (kvalitativno ispitivanje da li se i kako izvode procesi). Međutim, benčmarketing ne može da se upotrebi izvan određenog konteksta. Na primer, niže cene vode u drugoj opštini mogu biti rezultat nedostatka kanalizacionog sistema ili prerade otpadnih voda ili primarnog korišćenja gravitacije za snabdevanje vodom.

Kao i pokazatelji učinka, i benčmarketing ima smisla samo u okviru određene ciljne



grupe sa unapred definisanim ciljevima. Ciljevi obično dolaze iz strategije javnog komunalnog preduzeća. Tipičan cilj za komunalna preduzeća u Srbiji bi trebalo da bude povećanje stope naplate. Zatim, potrebno je precizno definisati stopu naplate, kao i osnovnu (početnu) vrednost pokazatelja. Kada se to jednom uradi, javno komunalno preduzeće treba da osmisli i sprovede inicijativu za povećanje stope naplate.

Kao prvi korak, preduzeće bi trebalo da počne sa internim benčmarkingom zbog praćenja razvoja svojih pokazatelja učinka. Određivanje vremenskog ciklusa jednog specifičnog pokazatelja moglo bi da otkrije vredne informacije koje se tiču učinka komunalnog preduzeća, što se pripisuje specifičnim unutrašnjim i spoljnim faktorima.

Pokazatelji učinka imaju, u odnosu na javno komunalno preduzeće, četiri osnovne funkcije:

- *interni i spoljni benčmarking* – pokazatelji učinka mogu da se koriste za merenje poboljšanja uspešnosti rada celokupnog javnog komunalnog preduzeća tako da preduzeće može da upoređuje sadašnje rezultate sa prošlim, kao i sa rezultatima drugih javnih komunalnih preduzeća koja se bave istom delatnošću;
- *stratezijska funkcija* – pokazatelji učinka pružaju informacije za merenje efikasnosti sprovođenja strateškog plana javnog komunalnog preduzeća i strateških aktivnosti za sprovođenje strateškog plana;
- *izveštavanje* – pokazatelji učinka mogu da se koriste za izveštavanje akcionara, korisnika usluga, zakonodavca i finansijera o sveukupnom razvoju javnog komunalnog preduzeća;
- *upravljanje* – pokazatelji učinka mogu da se koriste kao deo motivacionog sistema (podsticaji i bonusi) za rukovodioce i zaposlene u javnom komunalnom preduzeću.

Posebno mesto u analizi zaslužuje pitanje tarifa i tarifnog sistema. U definiciju tarife koja u punoj meri pokriva troškove moraju biti uračunate sledeće stavke:

- tekući troškovi i troškovi održavanja,
- amortizacija,
- otplata kamate na kredite kojima se finansiraju kapitalne investicije,
- otplata glavnice duga u iznosu koji premašuje amortizaciju,
- izdvajanja za neplaćene račune,
- profit.

Otplata glavnice kredita uračunava se u tarifu jedino ukoliko bi planirana otplata iznosila više od amortizacije za isti period. Ukoliko je stopa naplate niža od 100%, tarifa mora da sadrži i stavku neplaćenih računa. Puna pokrivenost troškova nije važna samo sa stanovišta kapitalnih investicija, već, prevashodno, sa stanovišta održivosti rada komunalnog preduzeća.

*Tarifa koja u održivoj meri pokriva troškove*, slično punoj pokrivenosti troškova, jeste tarifa pomoću koje javno komunalno preduzeće ostvaruje dovoljno prihoda da pokrije sve troškove usluga, uključujući tekuće troškove i troškove održavanja i finansiranje kapitalnih investicija, ali koja se, u znatnoj meri, oslanja na princip „pristupačne

cene“. Drugim rečima, ukoliko se tarifa komunalne usluge u jednom potezu podigne sa niskog nivoa na nivo koji u punoj meri pokriva troškove usluge, potrošači će možda imati poteškoće da plate uslugu ili neće biti voljni da plate sve dok se ne poboljša kvalitet usluge. Stoga tarifa koja u održivoj meri pokriva troškove usaglašava povećanje cene i platežnu sposobnost potrošača.

Tarifa koja u održivoj meri pokriva troškove je politički prihvatljiva u zemljama u kojima su održavanje i kapitalna ulaganja bili dugi niz godina zapostavljeni. U takvim zemljama, tarifu koja u punoj meri pokriva troškove, obično, nije moguće sprovesti u kratkoročnom periodu, zbog nepristupačne cene usluga, ukorenjenih navika neplaćanja računa, kao i tradicionalne neefikasnosti naplate. Da bi se sprečilo dalje propadanje infrastrukture u Srbiji, tarifa koja u održivoj meri pokriva troškove mora biti shvaćena kao tarifa koja pokriva sve operativne troškove i troškove održavanja.

U Srbiji, kao posledica primene tarife koja u održivoj meri pokriva troškove, dolazi saznanje da će biti neophodne kapitalne subvencije za finansiranje najznačajnijih investicija, što će još više otežati postizanje pune finansijske i operativne autonomije.

Na kraju, potrebno je napomenuti da valjana tarifa mora obavljati četiri funkcije: ona mora obezbediti *ekonomsku efikasnost* u proizvodnji i potrošnji pružene usluge (vode, upravljanja čvrstim otpadom, grejanja); mora *se zalagati za finansijsku autonomiju* javnog komunalnog preduzeća pokrivanjem makar prosečnih troškova usluge; mora biti *pristupačna* svim kategorijama potrošača (naročito domaćinstvima); konačno, mora biti *jednostavno sprovodiva* i podržana kvalitetnim administrativnim sistemom.

## **5. Odabir ključnih merila i pokazatelja (indikatora) učinka po pojedinim komunalnim delatnostima**

Pokazatelji (indikator) učinka jednog komunalnog preduzeća su dakle potrebni pre svega rukovodećoj i upravljačkoj strukturi tog preduzeća za praćenje ostvarenja ciljeva koji su pred to preduzeće postavljeni. Ciljevi su opet vezani za razvoj i trebalo bi da budu formulisani pre svega kroz strateško i srednjoročno planiranje.

Ako nema ciljane vrednosti kojoj se teži, onda praćenje indikatora učinka gubi na značaju. Utoliko je važnije reafirmisati funkciju srednjoročnog i dugoročnog planiranja u našim komunalnim preduzećima. Tome na izvestan način idu u prilog i rešenja iz Zakona o javnim preduzećima, koji naglašava potrebu za planiranjem u svim javnim, pa samim tim i u komunalnim preduzećima.

Planovi komunalnih preduzeća treba da se donose na nivou konkretnog preduzeća, a u svakom slučaju treba da su usaglašeni i sinhronizovani sa perspektivnim planovima i opredeljenjima nadležne jedinice lokalne samouprave. Ova usaglašenost planova komunalnog preduzeća sa opredeljenjima opštine je naročito važna kod planiranja većih investicija i ulaganja u komunalnu infrastrukturu. Jedan, možda i najvažniji, deo tih planova svakako treba da budu pokazatelji sa njihovim ciljanim vrednostima, na osnovu kojih se kontroliše ostvarenje i meri napredak.

Već je naglašeno da broj pokazatelja koji se prate ne bi trebalo da bude ni prevelik ni premali. Prevelik broj pokazatelja koji bi se pratili razvodnjava suštinu i udaljava od suštine, dok premali broj pokazatelja učinka nije od prevelike koristi rukovodećoj i upravljačkoj strukturi i donosiocima odluka.

Među pokazateljima, opet, ima onih univerzalnih, čije vrednosti se mogu porediti sa drugim srodnim komunalnim preduzećima iz zemlje ili šireg regiona, ali ima pokazatelja kod kojih je poređenje moguće samo u okviru preduzeća i u odnosu na sopstvene učinke.

Očigledno je potrebna neka prethodna selekcija pokazatelja učinka komunalnog preduzeća, a sistematizovanje ovih pokazatelja ovde je učinjeno sa sledećom metodološkom postavkom:

<b>Razvrstavanje pokazatelja učinka komunalnog preduzeća</b>		
<b>Pokazatelji kvantiteta i kvaliteta u pružanju i dostupnosti komunalne usluge</b>	<b>Osnovni (obavezni)</b>	<b>Dopunski (neobavezni)</b>
<b>Pokazatelji uspešnosti preduzeća (produktivnost, ekonomičnost, rentabilnost...)</b>	<b>Osnovni (obavezni)</b>	<b>Dopunski (neobavezni)</b>

Ovaj metodološki pristup u praksi bi značio da osnovne pokazatelje učinka treba da prate praktično sva komunalna preduzeća, a ukoliko resorno ministarstvo i Vlada Republike Srbije procene da je to korisno, praćenje ovih pokazatelja bi moglo da bude i obavezno. Posebno u slučaju da, na osnovu Zakona o komunalnim delatnostima, Vlada donese uredbu o jedinstvenoj metodologiji za određivanje cena komunalnih usluga, čiji bi deo mogao da bude baš ova grupa pokazatelja.

Drugu grupu pokazatelja komunalna preduzeća i lokalne samouprave pratili bi u onoj meri u kojoj ocene da bi to njima bilo korisno. Dopunski pokazatelji za sama komunalna preduzeća bi takođe mogli da budu „obavezni“, ali samo u slučaju da lokalna samouprava kao osnivač tako nešto naloži.

## **6. Preporučeni modeli praćenja pokazatelja učinka na nivou lokalne samouprave**

Nadležna jedinica lokalne samouprave ne samo da ima pravo, nego je i u obavezi da ima uvid i vrši nadzor nad obavljanjem komunalnih delatnosti. Ako je obavljanje komunalne delatnosti povereno javnom komunalnom preduzeću, onda jedinica lokalne samouprave ima i mehanizme za kontrolu ne samo obima i kvaliteta izvršenih komunalnih usluga, već i kontrolu ukupnog poslovanja tog komunalnog preduzeća.

Ako pojedinu komunalnu delatnost obavlja privredno društvo ili preduzetnik u kome lokalna samouprava nema većinski upravljački paket, onda neće postojati mehanizmi za kontrolu poslovanja tog privrednog društva, ali i dalje postoje mehanizmi za kontrolu obavljanja (vršenja) komunalne delatnosti.

Samo poveravanje bilo koje komunalne delatnosti samo po sebi podrazumeva da je privrednom subjektu kome je delatnost poverena, na određeni ili neodređeni vremenski ili vremenski period ustupljeno ekskluzivno pravo i tržišna privilegija. Naime, poveravanjem bilo koje komunalne delatnosti, automatski se stiče neka vrsta monopolne pozicije, koju će subjekt kome je delatnost poverena svakako imati i ostvarivati na tržištu. Postojanje monopolne pozicije bilo kog vršioca komunalne delatnosti proističe iz prirode komunalnih delatnosti i ono, kao takvo, ne može se izbeći.

Komunalne delatnosti čije obavljanje je vezano za korišćenje mreža koje su inače u javnoj svojini imaće tzv. prirodni monopol, koji proističe iz tehnički definisane celine sistema. To automatski onemogućava da takvu komunalnu delatnost vrši još neki privredni subjekt osim onog koji je to pravo stekao činom poveravanja. Konkurencija je ovde moguća jedino tako što bi se kroz javno nadmetanje birao vršilac, ali u isto vreme ni na koji način, dva ili više vršilaca ne bi mogli jedni drugima da konkurišu. Osim u malo verovatnom scenariju gde bi neko od njih izgradio sopstvenu (paralelnu) mrežu za snabdevanje.

Međutim, kod komunalnih delatnosti čije obavljanje ne podrazumeva snabdevanje potrošača preko izgrađene infrastrukturne mreže (cevovodi), postoji tržišni ekskluzivitet (monopol) pa puna konkurencija ni kod njih nije moguća. Tačno je da tu uglavnom nema prirodnog (tehničkog) monopola, ali i dalje postoji klasični tržišni monopol, koji se opet i samo stiče činom poveravanja.

Da bi ove tvrdnje bile jasnije, navodimo nekoliko karakterističnih primera koje ih potkrepljuju.

Kada lokalna samouprava poveri nekom subjektu prevoz putnika u gradskom saobraćaju na određenoj liniji, sve dok traje taj aranžman, na toj jednoj liniji samo taj prevoznik ima pravo da prevozi putnike, a nema ga niko drugi. Isto je i kod bilo koje druge komunalne delatnosti. Kontrolu i naplatu parkiranja na otvorenom parkiralištu vrši samo jedan subjekt, zelenom pijacom „X“ će upravljati opet samo jedan vršilac, kontejner ispred naše zgrade će prazniti samo kamioni preduzeća koje je opština za to ovlasila...

Dakle, koliko god želeli da i u ovom delu deluje konkurencija, ovde je jasno da od toga nema ništa. Pitanje je samo da li će lokalna samouprava podsticati konkurenciju tako što će periodično preispitivati ugovore o poveravanju ili će delatnost trajno poveriti preduzeću koje je osnovala i koje neposredno kontroliše, pa samim tim i ne sumnja u njega.

Kada lokalna samouprava obavljanje komunalne delatnosti poveri preduzeću koje je osnovala, onda u većem stepenu može da kontroliše (obuzdava) monopol, a kada tu istu delatnost poveri privrednom društvu ili preduzetniku sa većinski privatnim kapitalom, onda tu možemo govoriti o tome da je DRŽAVNI monopol dat u ruke PRIVATNOM sektoru. Drugim rečima državni monopol je zamenjen privatnim.

Bilo koji privredni subjekt, državni ili privatni, koji je stekao monopolsku poziciju na tržištu prirodno ima težnju da na neki način tu monopolsku poziciju zloupotrebi. Državna monopolska preduzeća po pravilu će, zbog unapred garantovane tržišne pozicije, težiti da rade samo onoliko koliko je neophodno, a da istovremeno uživaju određene privilegije. Ova državna preduzeća zbog toga po pravilu imaju nedovoljno odgovoran odnos prema korisnicima usluga, težnju da sredstva za investicije prenemene za tekuću potrošnju (veće zarade, jubilarne nagrade, seminari, razne u osnovi neracionalne javne nabavke...), a po pravilu su organizovana neracionalnije od privatnih preduzeća. Ove tendencije važe za sva državna preduzeća, pa i ona iz Švedske, Danske, Francuske ili Nemačke.

Privatna preduzeća kojima je činom poveravanja obavljanja neke od komunalnih delatnosti data monopolska pozicija, takođe će nastojati da tu monopolsku poziciju što bolje iskoriste. Dijapazon načina na koje ona to inače rade je mnogo širi od zloupotreba kojima su sklona državna preduzeća koja imaju monopol. Od pritiska na povećanje cena, preko veštačkog smanjenja kapaciteta na osnovnoj delatnosti, pa sve do raznih vidova korišćenja monopolske pozicije koji bi spadali u sferu „špekulativnog biznisa“. Suština je da privatni vlasnik želi da iskoristi vreme na koje mu je delatnost poverena tako da što pre vrati uloženo i maksimizira profit. Što su uslovi poveravanja iz ugla privatnog partnera nepovoljniji, to će on više težiti ka alternativnim mogućnostima za ostvarivanje ovog cilja koji mu stoje na raspolaganju upravo zbog prisutne monopolske pozicije.

## Zašto je pitanje ustupanja monopola uopšte bitno?

U našoj praksi u komunalnoj oblasti ceo sistem kontrole je postavljen u osnovi pogrešno. Kontrola uglavnom počinje i završava se na javnim komunalnim preduzećima, mada je obavljanje komunalnih delatnosti u više od 20 naših lokalnih samouprava povereno privatnim operaterima.

Međutim, još važnije pitanje od toga ko delatnost obavlja je: šta se u stvari kontroliše? Kod privatnih operatera cela kontrola se završava manje-više na klasičnom inspeksijskom nadzoru, dok o praćenju realizacije ugovornih obaveza uglavnom niko iz lokalne samouprave ne brine. Lokalna samouprava nema ni svoje predstavnike u organima upravljanja niti uvid u poslovanje tog preduzeća. Nema saznanja ni o tome da li je možda operater u nekim teškoćama koje mogu dovesti u pitanje obavljanje samih delatnosti.

Ni kod državnih preduzeća situacija nije puno bolja. Poslovanje komunalnog preduzeća prati nadzorni odbor, u kom lokalna samouprava ima većinu. Uz to, najveći deo odluka nadzornog odbora ide na dodatnu proveru od strane nadležnih opštinskih organa. Tako npr. kroz raspravu o godišnjem programu poslovanja svi mogu precizno da vide kolike će biti zarade, naknade troškova zaposlenima ili koliko novca će direktor imati na raspolaganju za troškove reprezentacije, ali o samoj delatnosti skoro da nema reči. Tom „neznanju“ i nedovoljnoj informisanosti o suštinski važnim pitanjima doprinose i propisani obrasci kvartalnih izveštaja, kod kojih nijedna, od ukupno 14 raznih tabela, ne obuhvata pitanja dostupnosti, obima i kvaliteta, komunalne usluge.

Kontrola bilo kog komunalnog preduzeća (državnog, mešovitog ili privatnog) treba da se u najvećem delu fokusira na dva najvažnija segmenta:

- kontrolu dostupnosti, obima i kvaliteta komunalnih usluga
- kontrolu prihoda komunalnih preduzeća, u kojima ne bi trebalo da bude mesta za bilo koji vid (ekstra) monopolskih prihoda.

Oba ova segmenta kontrole su u interesu pre svega korisnika usluga. Prvi segment kontrole štiti njihov komunalni standard i uslove života, a drugi direktno štiti njihove novčanike od raznih doplataka, paranameta, dodatnih stavki na računima ili neosnovano obračunatih zaduženja.

Kod nas je kontrola fokusirana na kontrolu troškova (rashodna strana), što baš i ne dotiče previše sve nas kao korisnike tih usluga. Ako je preduzeće ostvarilo veće prihode, onda će već naći način da taj novac i potroši. Kod državnih preduzeća trebalo bi rashode pratiti samo agregatno, i to sa ciljem da višak novca bude usmeren u investicije i razvoj, a ne u tekuću potrošnju. Kod privatnih komunalnih preduzeća tako nešto nije moguće, pošto će vlasnik tog preduzeća već sam odlučiti šta će sa tim viškom novca uraditi.

Ali jedne i druge treba sprečiti da do tog viška novca dođu tako što će ostvarivati dodatne (monopolske) prihode na štetu korisnika usluga.

Indikatori učinka komunalnih preduzeća ni na koji način ne mogu da spreče zloupotrebe monopolske pozicije, ali i te kako mogu da doprinesu kvalitetnijem i empirijski merljivom praćenju učinaka komunalnih preduzeća. Time se sužava prostor za bilo koje zanemarivanje osnovnih funkcija, pa i prostor za zloupotrebe monopolske pozicije. Pogotovu kada se ti pokazatelji uporede sa drugim srodnim preduzećima i lokalnim sredinama sa sličnim dostignutim nivoom komunalnih usluga.

Ipak glavna funkcija indikatora učinka vršioca komunalne delatnosti jeste praćenje performansi kroz duži vremenski period, a to znači da je njihova osnovna primena u izradi i praćenju srednjoročnih i dugoročnih planova komunalnih preduzeća.

U narednim tabelama, za svaku komunalnu delatnost pojedinačno, navedeni su i opisani pokazatelji koje bi bilo dobro pratiti na nivou komunalnog preduzeća i na nivou lokalne samouprave. Međutim, treba imati u vidu da je ovoliki broj pokazatelja prevelik za praćenje, pa je nužno uraditi određen odabir onih pokazatelja koji u većoj meri odgovaraju određenoj lokalnoj sredini.

Jedan deo pokazatelja će ispasti sam od sebe, pošto je sigurno da u svim našim lokalnim samoupravama nije organizovano obavljanje svih 14 komunalnih delatnosti ili zato što za neke od pokazatelja ne postoje pouzdani podaci.

Drugi deo skraćivanja je na samim komunalnim preduzećima i njihovim osnivačima. Oni treba da odaberu one pokazatelje i onoliko pokazatelja koje su stanju da iz godine u godinu prate i ažuriraju i, sa druge strane, da odaberu one pokazatelje koji u većoj meri odražavaju njihove specifičnosti.



## Osnovni pokazatelji kvantiteta i kvaliteta komunalnih usluga na 4 bazične komunalne delatnosti

Delatnost	Pokazatelj	Indikatori
1. Vodosnabdevanje	Broj stanovnika opštine obuhvaćenih uslugom	Stepen opsluženosti uslugom
	Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	<i>U odnosu na ukupno stanovništvo</i>
	Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	<i>U odnosu na ukupan broj domaćinstava</i>
	Broj aktivnih vodomera (priključaka)	Pokazatelji produktivnosti
	Prosečan interval između dva očitavanja vodomera	Ukupan broj zaposlenih na 1000 vodovodnih priključaka
	Zahvaćena i prerađena voda za piće (u m <sup>3</sup> godišnje)	Broj zaposlenih samo u sektoru vodosnabdevanja na 1000 vodovodnih priključaka
	Ukupna dužina vodovodnih cevi (primarna i sekundarna mreža)	Ukupan broj zaposlenih na 1000 opsluženih stanovnika, sektor vodosnabdevanja
	Potrošnja vode – domaćinstva, fakturisano (u m <sup>3</sup> godišnje)	Ukupan broj zaposlenih u sektoru vodosnabdevanja po 1 km vodovodne mreže
	Potrošnja vode – pravna lica i preduzetnici, fakturisano (u m <sup>3</sup> godišnje)	

Delatnost	Pokazatelj	Indikatori
2. Kanalizacija	Broj stanovnika obuhvaćenih uslugom	<i>Stepen opsluženosti uslugom</i>
	Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	<i>U odnosu na ukupno stanovništvo</i>
	Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	<i>U odnosu na ukupan broj domaćinstava</i>
	Broj priključaka na kanalizacionu mrežu	<i>Pokazatelji produktivnosti</i>
	Količina odvedene otpadne vode (u m <sup>3</sup> godišnje)	Ukupan broj zaposlenih na 1000 kanalizacionih priključaka
	Ukupna dužina kanalizacionih cevi (primarna i sekundarna mreža)	Broj zaposlenih samo u sektoru kanalizacije na 1000 priključaka
	Količina otpadne vode – domaćinstva, fakturisano (u m <sup>3</sup> godišnje)	Ukupan broj zaposlenih na 1000 opsluženih stanovnika, sektor kanalizacije
	Količina otpadne vode – pravna lica i preduzetnici, fakturisano (u m <sup>3</sup> godišnje)	Broj zaposlenih u sektoru kanalizacije po 1 km kanalizacione mreže

Delatnost	Pokazatelj	Indikatori
3. Grejanje	Broj stanovnika opštine obuhvaćenih uslugom	Stepen opsluženosti uslugom
	Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	U odnosu na ukupno stanovništvo
	Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	U odnosu na ukupan broj domaćinstava
	Broj aktivnih podstanica	Pokazatelji produktivnosti
	Ukupna dužina toplovodnih cevi (do podstanica)	Ukupan broj zaposlenih na 1000 korisnika
	Proizvodnja toplotne energije (u MJ godišnje)	Ukupan broj zaposlenih po 1 MJ isporučene energije
	Potrošnja toplotne energije – domaćinstva (u MJ godišnje)	Ukupan broj zaposlenih po 1 km mreže
	Potrošnja toplotne energije – pravna lica i preduzetnici (u MJ godišnje)	Gubici toplotne energije

Delatnost	Pokazatelj	Indikatori
4. Upravljanje otpadom	Broj stanovnika opštine obuhvaćenih uslugom	Stepen opsluženosti uslugom
	Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	U odnosu na ukupno stanovništvo
	Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	U odnosu na ukupan broj domaćinstava
	Količina odvezenog komunalnog otpada (u m <sup>3</sup> godišnje)	Pokazatelji produktivnosti
	Količina odvezenog komunalnog otpada (u tonama godišnje)	Ukupan broj zaposlenih u preduzeću na 1000 m <sup>3</sup> odvezenog smeća
	Količina otpada koji se primarno ili sekundarno izdvaja (separiše) radi ponovne upotrebe (u tonama godišnje)	Broj zaposlenih samo u sektoru upravljanja otpadom na 1000 m <sup>3</sup> odvezenog smeća
	Broj aktivnih specijalnih vozila za odvoženje komunalnog otpada	Ukupan broj zaposlenih na 1000 opsluženih stanovnika
	Prosečna zapremina jednog vozila	Broj zaposlenih u sektoru upravljanja otpadom na 1000 opsluženih stanovnika
	Prosečna udaljenost od deponije ili postrojenja za preradu	

## Osnovni pokazatelji na drugim komunalnim delatnostima

5. Gradski i prigradski prevoz putnika		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj prevezenih putnika u gradskom autobuskom saobraćaju		broj
Broj prevezenih putnika u prigradskom autobuskom saobraćaju		broj
Broj prevezenih putnika u trolejbuskom, šinskom gradskom saobraćaju i šinskom prigradskom saobraćaju		broj
Broj prevezenih putnika u javnom rečnom saobraćaju		broj
Broj registrovanih linija u gradskom saobraćaju		broj
Broj registrovanih linija u prigradskom saobraćaju		broj
Broj aktivnih vozila u gradskom i prigradskom saobraćaju i njihova starosna struktura		broj
Ukupan broj stanica i stajališta u gradskom i prigradskom saobraćaju		broj
Taksi prevoz – broj udruženja sa ukupnim brojem taksi vozila		broj

6. Pogrebne usluge		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj aktivnih grobalja		broj
Broj pasivnih grobalja ili spomen-grobalja		broj
Broj grobalja kojima ne upravlja JKP na teritoriji jedinice lokalne samouprave		broj
Broj sahrana u toku godine		broj
Broj izvršenih kremacija u toku godine		broj

7. Usluge na javnim parkiralištima		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj parking-mesta na otvorenim javnim parkiralištima		broj
Broj parking-mesta u nadzemnim/podzemnim javnim garažama		broj
Ukupan broj ostvarenih parking-sati u toku 2015.		broj
Broj specijalnih vozila za odvoženje nepropisno parkiranih vozila		broj
Zonsko parkiranje (ukupan broj parking-mesta u svim zonama)		broj

8. Usluge javne rasvete		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj naseljenih mesta na teritoriji JLS pokrivenih javnom rasvetom		broj
Broj stanovnika obuhvaćen uslugom javne rasvete		broj

9. Pijačne usluge		
Pokazatelj	Jedinica mere	Jedinica mere
Broj i površina pijaca po vrstama	površina m <sup>2</sup>	broj
zelenih pijaca		
mešovitih pijaca		
mlečnih pijaca		
kvantaških pijaca		
robnih i zanatskih pijaca		
stočnih pijaca		
auto pijaca		
Broj vašara i/ili drugih manifestacija koji se organizuju – ukupno u toku godine		
Infrastruktura (ukupno na svim pijacama)		broj
broj tezgi		
broj lokala		
broj obeleženih prodajnih mesta		
broj montažnih objekata		
broj rashladnih vitrina		
broj rashladnih komora		
broj boksova		
Broj prodavaca na svim pijacama (na bazi broja sklopljenih ugovora i evidenciji o naplaćenim dnevnim pijačnim naknadama)		broj
broj preduzeća		
broj preduzetnika (STR, SZR)		
broj poljoprivrednih gazdinstava		
broj ostalih (npr. fizička lica koja prodaju polovnu robu i sl.)		
Cene zakupa tezgi na zelenim, robnim, mlečnim i mešovitim pijacama bez PDV		u dinarima
Zakup tezge za prodaju voća i povrća	Rezervacija na mesečnom nivou	
	Pijačarina dnevno paušal (ukoliko postoji)	
Zakup tezge sa rashladnom vitrinom	Rezervacija na mesečnom nivou	
	Pijačarina dnevno paušal (ukoliko postoji)	
Zakup robne tezge	Rezervacija na mesečnom nivou	
	Pijačarina dnevno paušal (ukoliko postoji)	

10. Održavanje ulica i puteva		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj intervencija na saniranju lokalnih saobraćajnica		broj
Površina rekonstruisanih lokalnih saobraćajnica		km
Broj raskrsnica pokrivenih semaforском signalizacijom		broj
Broj saobraćajnih znakova postavljenih ili zamenjenih u toku godine		broj
Dužina nekategorisanih lokalnih puteva		km

11. Održavanje čistoće na javnim površinama		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj lokalnih saobraćajnica obuhvaćenih godišnjim programom čišćenja		broj
Površina lokalnih saobraćajnica (kolovozi i trotoari) obuhvaćena godišnjim programom čišćenja		km <sup>2</sup>
Ukupna godišnja očišćena površina		m <sup>2</sup>
Ukupna godišnja oprana površina		m <sup>2</sup>

12. Održavanje javnih zelenih površina		
Pokazatelj		Jedinica mere
Zelene površine obuhvaćene godišnjim programom održavanja javnog zelenila (niskorastuće kulture)		m <sup>2</sup>
Prosečan broj košenja travnjaka u toku godine		broj
Ukupan broj stabala (lišćari i četinari) zasađenih na javnim površinama		broj
Broj stabala na kojima je rađen neki od postupaka održavanja u toku godine		broj

13. Dimničarske usluge		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj domaćinstava obuhvaćenih uslugom		broj
Broj pravnih lica obuhvaćenih uslugom		broj
Broj pročišćenih dimnjaka u toku godine		broj

14. Usluge zoohigijene		
Pokazatelj		Jedinica mere
Broj aktivnih azila za smeštaj pasa i mačaka lualica		broj
Kapacitet aktivnih azila		broj
Broj uhvaćenih i zbrinutih pasa i mačaka u toku godine		broj
Javne površine na kojima je rađena dezinfekcija, dezinsekcija i deratizacija		km <sup>2</sup>
Broj izvršenih zaprašivanja za suzbijanje komaraca i krpelja u toku godine		broj
Broj prijavljenih ujeda od pasa lualica od strane oštećenih		broj
Ukupna visina isplaćenih obeštećenja za ujede u toku 2015. godine		dinari

## Osnovni pokazatelji uspešnosti poslovanja komunalnog preduzeća

Pokazatelj	Indikator
Ukupni prihodi	Ekonomičnost (rashodi/prihodi)
Ukupni rashodi	Tehnička opremljenost rada (sadašnja vrednost opreme po zaposlenom)
Ukupan broj zaposlenih	Kapital po zaposlenom
Knjigovodstvena vrednost kapitala	Naplaćena potraživanja (kratkoročna potraživanja u odnosu na godišnji prihod)
Sadašnja vrednost osnovnih sredstava	Stepen amortizovanja osnovnih sredstava (sadašnja vrednost / nabavna vrednost)
Sadašnja vrednost opreme	Stepen otpisa opreme (sadašnja vrednost / nabavna vrednost)
Ukupne obaveze po kreditima	Energetska efikasnost (troškovi energije u odnosu na ukupne rashode)
Ukupna kratkoročna potraživanja	Stepen naplate
Ukupne kratkoročne obaveze	Solventnost (gotovina u odnosu na kratkoročne obaveze)
Ukupni troškovi radne snage	Likvidnost (kratkoročna potraživanja u odnosu na kratkoročne obaveze)
Troškovi energije	Troškovi zaposlenih u odnosu na ukupne rashode
Troškovi rezervnih delova	Stepen zaduženosti
Troškovi investicionog i tekućeg održavanja	Troškovi investicionog i tekućeg održavanja u ukupnim rashodima
Troškovi amortizacije	Investiciona sposobnost



CIP - Каталогизација у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд

342.8(497.11)(035)

342.25(497.11)

342.849.2(497.11)

ПРИРУЧНИК за спровођење локалних  
избора / уредник Милан Јовановић. -  
Београд : Стална конференција градова и  
општина - Савез градова и општина  
Србије, 2016 (Београд : Досије студио). - 235  
стр. : табеле ; 24 cm

Тираж 5.000. - Напомене и библиографске  
референце уз текст.

ISBN 978-86-88459-54-9

а) Избори - Србија - Приручници б) Локална  
самоуправа - Србија с)  
Изборна кампања - Србија  
COBISS.SR-ID 221864716