



Poslovno udruženje komunalnih preduzeća **KOMDEL**

Beograd, Branka Krsmanovića 13

Tel/Fax: 011 2402098, Tel: 011 2400 227

E-mail: komdel@ttigroup.co.rs www.ttigroup.co.rs

Stručna služba: **TTI Group** d.o.o. Beograd

Beograd, mart 2025. godine

INFORMACIJA 08/25

TARIFNA POLITIKA I JEDINICE MERE ZA IZVRŠENU USLUGU UPRAVLJANJA OTPADOM

U odnosu na druge komunalne delatnosti, kod komunalne delatnosti upravljanja otpadom, pitanje tarifne politike je nešto složenije i kompleksnije. Naime, uz nespornu potrebu da se napusti dosadašnja praksa i da se konačno cene svih komunalnih usluga formiraju po ekonomskim, a ne po socijalnim kriterijumima, kod ove delatnosti politika cena i tarifna politika treba da odgovore i na dva dodatna pitanja:

- Kako odrediti i urediti pitanje optimalne jedinice mere za izvršenu uslugu tako da je ona u što većoj meri srazmerna stvarnoj količini komunalnog otpada koju pojedini korisnici generišu?
- Kako osmisliti sistem tarifiranja koji prepoznaje i stimuliše (ili destimuliše) one korisnike usluga koji učestvuju (ili ne učestvuju) u sistemu primarne separacije korisnih sirovina i koji daju (ili ne daju) svoj doprinos nastojanjima da se što veća količina otpada korisno ponovno upotrebi?

Kada se kod nas zaista pređe sa socijalnih na ekonomske cene komunalnih usluga što će se po svoj prilici u skorijoj budućnosti dešavati, potreba za jednim celovitim i pravičnim tarifnim sistemom biće još izraženija. Na to jasno upućuju i primeri iz pojedinih gradova kod kojih je cena usluga upravljanja otpadom osetnije povećana, posle čega su usledile i burne reakcije korisnika koji su tako povećane račune doživeli kao nepravedne i pokušali da ih ospore. Jeste da je **problem postojao i ranije, ali je posle rasta cena postao vidljiviji**. Dok su računi bili relativno mali, većina korisnika nije previše ni obraćala pažnju na to da li se usluga obračunava po površini poslovnih ili stambenih objekata, ili po stvarnoj količini otpada koji pojedini korisnici generišu, ali sa rastom cena sve se promenilo. To više nije beznačajno pitanje.

U ovoj informaciji dajemo ukratko osvrt na (1) relevantne propise kojima se neposredno ili posredno uređuje pitanje cena i tarifiranja, (2) uočene slabosti tarifnih sistema koje su prisutne u većini naših jedinica lokalnih samouprava i (3) dva priloga sa pravcem i načinom na koji ti uočeni problemi mogu postepeno da se prevaziđu i rešavaju.

Kako je politika cena i tarifiranja kod nas zakonski uređena?

Cena komunalnih usluga regulisane su **pre svega Zakonom o komunalnom delatnostima**, a kada se radi o upravljanju otpadom, onda **na određeni način** na politiku cena utiču i **Zakon o upravljanju otpadom**. Jednim delom i **Zakon o zaštiti prava potrošača**.

Zakon o komunalnim delatnostima način finansiranja komunalnih delatnosti uređuje na sledeći način:

- Članom 24 – pobrojani su izvori sredstava iz kojih mogu da se finansiraju komunalne usluge, gde je kao **osnovni izvor finansiranja** navedena upravo **cena usluga**;

- U članu 25 – definisano je ukupno **5 načela** za određivanje cena gde je pored načela „potrošač plaća“ i zagađivač plaća“ preuzetih iz EU zakonodavstva, rečeno da cena treba da bude dovoljna da pokrije sve troškove, ali i da istovremeno bude pristupačna većini potrošača. Jedno od ovih 5 načela je načelo „jedna usluga – jedna cena“ koja pojedine grupe korisnika štiti od cenovne diskriminacije;
- Članom 26 – pobrojani su elementi za određivanje cena gde Zakon nalaže da **u ceni** treba da budu sadržani **svi poslovni rashodi evidentirani u poslovnim knjigama** uključujući i sredstva namenjena za razvoj i investicije;
- Član 26a) – obavezuje Vladu da u roku od 12 meseci od stupanja na snagu izmenjenog i dopunjenog Zakona (**do 05. decembra 2025. godine**) donese za sve **obavezujuću uredbu o metodologiji za određivanje cena komunalnih usluga** kod kojih je poznat krajnji korisnik;
- Član 27 – predviđa **uvođenje komunalne naknade** koja bi kao javni prihod koji ubira jedinica lokalne samouprave, da je uvedena, bila namenjena za finansiranje ukupno pet komunalnih delatnosti kod kojih nije moguće utvrditi krajnjeg korisnika;
- Član 28 – propisuje **postupak za određivanje cena**, gde u prvom koraku vršilac komunalne delatnosti donosi odluku o cenama, ali tako doneta odluka može da se primenjuje tek kada na nju saglasnost da nadležni organ jedinice lokalne samouprave;
- Član 29 – propisuje **način na koji jedinica lokalne samouprave može** iz lokalnog budžeta **da subvencionise građane koji su slabijeg materijalnog stanja** ili u stanju socijalne potrebe.

Ovim Zakonom, obzirom da on sistemski uređuje ukupno 15 međusobno različitih komunalnih delatnosti, **ne spominje se pitanje tarifne politike i jedinica mere za izvršenu komunalnu uslugu upravljanja komunalnim otpadom.**

Zakon o upravljanju otpadom u članu 77 razrađuje, ne pitanje cena, već troškova. Troškovi se u smislu ove odredbe Zakona utvrđuju „**prema količini i svojstvima otpada**“ u skladu sa načelom "zagađivač plaća" i obuhvataju:

- 1) troškove odvojenog sakupljanja otpada;
- 2) troškove prevoza otpada;
- 3) troškove drugih mera upravljanja otpadom koje nisu pokrivene prihodom ostvarenim prometom otpada;
- 4) troškove uklanjanja otpada koji je nepoznato lice odložilo izvan deponije;
- 5) troškove projektovanja i izgradnje postrojenja za tretman, odnosno skladištenje, ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada, troškove rada postrojenja, troškove zatvaranja, njegovog naknadnog održavanja nakon prestanka njegovog rada.

Zagađivač koji je svaki subjekt koji generiše bilo koju vrstu otpada, svakako treba da **snosi sve navedene troškove**, a **kada se radi o domaćinstvima**, način na koji će **to pitanje** biti uređeno, Zakon u članu 78 (stav 3) **prepušta propisima kojima se uređuju komunalne delatnosti**, odnosno to pitanje prepušta već pomenutom Zakonu o komunalnim delatnostima.

Član 79. je jedini član Zakona o upravljanju otpadom kojim se uređuje pitanje cena upravljanja svim vrstama otpada uključujući i komunalni i komercijalni otpad.

U prvom stavu ovog člana kaže se **načelno** da „subjekt koji obavlja delatnost sakupljanja, transporta, tretmana, odnosno skladištenja, ponovnog iskorišćenja i odlaganja otpada naplaćuje svoje usluge **prema ceni utvrđenoj u skladu sa zakonom**“.

Drugi stav je konkretniji: *“Cena usluge upravljanja otpadom, koja uključuje i prethodni tretman se određuje u zavisnosti od vrste, količine, karakteristika otpada i učestalosti usluge, kao i od dužine i uslova transporta otpada i ostalih okolnosti koje utiču na cenu organizacije upravljanja otpadom”*.

Ovakva definicija cena koja se odnosi i na cene komunalne usluge upravljanja komunalnim otpadom, u osnovi **jasno definiše pravac u kome bi trebalo da se formuliše tarifna politika na lokalnom nivou**, a koja bi uz troškove transporta, **količinu otpada uzela kao jedan od ključnih parametara za određivanje cene usluga** i visine računa koji se ispostavlja korisnicima.

Ovde Zakon o upravljanju otpadom prestaje da se bavi problematikom cena. Cene se čak ne spominje ni u narednom članu 80. u kome se nabrajaju izvori finansiranja. U ovom članu **cena usluga**, suprotno načelima „potrošač plaća“ i „zagađivač plaća“, iz nekog razloga **nije označena kao izvor sredstava**, već bi mogla da se nađe samo u opštim odredbama i podvede pod „druge izvore finansiranja u skladu sa zakonom“.

Videli smo da se **tarifni stavovi i jedinice mere** ne spominju ni u Zakonu o komunalnim delatnostima niti u Zakonu o upravljanju otpadom, a **ne spominju se ni u Zakonu o zaštiti prava potrošača** koji delatnost upravljanja otpadom prepoznaje kao delatnost od opšteg ekonomskog značaja. Ovim zakonom je potrošačima olakšan način na koji mogu podneti reklamacije, a njihovim udruženjima dato pravo da delegiraju svoje predstavnike u tela koja razmatraju reklamacije. Zakonom o zaštiti potrošača propisan je i rok od 30 dana koliko vršioci komunalnih delatnosti moraju da odlože primenu novih cenovnika, propisana je obaveza merenja potrošnje na mesečnom nivou, ali u ovom zakonu nema odredbi kojima se tretiraju jedinice mere za izvršene usluge niti drugi detalji vezane za tarifnu politiku.

Kada se radi o kontroli cena na nivou Republike, bilo je perioda kada je Vlada direktno ili indirektno kontrolisala cene komunalnih usluga¹, međutim to vreme je definitivno iza nas. **Pitanje cena komunalnih usluga i tarifne politike sada je u potpunosti u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava** koje su ključni donosioci odluka. Način na koji je uređeno pitanje cena i tarifa od opštine do opštine i od grada do grada se razlikuje, ali bezmalo kod svih ceo sistem tarifiranja evidentno ima određenih slabosti o kojima je reč u narednom odeljku.

Karakteristike i slabosti našeg tarifnog sistema

Ako se izuzme pitanje visine cena koje su još uvek u znatnoj meri opterećene socijalnim aspektima i političkim uticajima zbog čega i dalje ne mogu da se formiraju po ekonomskim kriterijumima, kod usluga upravljanja otpadom možemo govoriti o **nekoliko uočenih slabosti sistema tarifiranja**:

- Uz retke izuzetke, **tarife prema privrednim subjektima** su i dalje **osetno više od tarifa koje se primenjuju na domaćinstva** i druge „povlašćene“ korisnike (ustanove, škole, domovi zdravlja i sl.);
- **Jedinice mere** za izvršenu uslugu na osnovu kojih se vrši obračun najčešće **nisu u korelaciji sa stvarnim količinama komunalnog otpada** koji pojedini korisnici generišu;
- **Tarifni sistemi** najčešće **ne predviđaju** određene **cenovne povlastice** (stimulacije) za **korisnike koji aktivno učestvuju i sistemu primarne separacije** ambalažnog i/ili bio razgradljivog otpada;
- **Sistem fakturisanja i naplate** po pravilu **ne omogućava umanjenje računa korisnicima koji u dužem periodu** u toku godine **ne koriste stambene objekte ili zgrade za odmor** u njihovom vlasništvu.

Od 4 navedena problema, **samo prvi nije potpuno u skladu sa Zakonom propisanim načelom „jedna usluga – jedna cena“**, dok **druga pitanja** (pa samim tim i slabosti) u potpunosti **„idu na dušu“ lokalnim samoupravama** koje po svoj prilici tarifiranju nisu do sada pristupala na neki celovit način i ukupno odgovornije.

¹ Vlada je direktno kontrolisala cene komunalnih Usluga sredinom 90-tih godina prošlog veka na osnovu „antimonopolske Uredbe“ koja je važila „dok traju sankcije UN“. Zatim, 2002. godine stupila je na snagu Uredba kojom su cene osnovnih komunalnih usluga jednostavno propisane po principu „svugde isto“, da bi posle toga sve do 2012. godine, cene bile indirektno kontrolisane po Zakonu o javnim preduzećima, a tako da je bio dozvoljen njihov rast na osnovu „Memoranduma o budžetu“ i samo do nivoa opšteg rasta cena u Republici.

a) Jedinice mere za fizička lica

Kada se govori o fizičkim licima kao korisnicima usluga (domaćinstvima) koja inače imaju najveći udeo u ukupnom obuhvatu, u primeni su tri osnovne jedinice za vrednovanje usluga sakupljanja i transporta komunalnog otpada:

- **Oko 78% JKP** koji uslugu obračunavaju **po korisnoj površini** objekata za stanovanja (Beograd, Niš, Subotica, Kragujevac, Kruševac, Kraljevo, Požarevac, Vranje, Užice...),
- **Oko 5% JKP** koji uslugu obračunavaju **po članu porodičnog domaćinstva** (Novi Sad, Beočin, Temerin, Srbobran...) i
- **Oko 17% JKP** koji uslugu obračunavaju **po porodičnom domaćinstvu** (Bačka Palanka, Barajevo, Grocka, Ivanjica, Negotin, Svilajnac, Titel, Vlasotince, Vrbas...).

Najčešće su cene zbirne tako da ne sadrže samo troškove usluga sakupljanja i transporta, već obuhvataju i usluge trajnog zbrinjavanja otpada (deponovanja ili nekog vida mehaničko-biološke prerade u regionalnim centrima). Međutim, **u jednom broju naših gradova i opština**, na računu koji se ispostavlja građanima iskazuju **два tarifna stava: (1) sakupljanje i transport i (2) deponovanje. Odvojeno** fakturisanje deponovanja (i/ili trajnog zbrinjavanja) evidentirano je **u 10 od ukupno 60 JLS** učesnica u anketi KOMDEL-a sa kraja 2024. godine (Bela Crkva, Beograd, Niš, Obrenovac, Pančevo, Pirot, Sombor, Užice, Vlasotince i Vršac).

Inače, uporedni podaci iz drugih država pokazuju da u ukupnoj ceni usluga upravljanja otpadom, **troškovi sakupljanja i transporta po pravilu učestvuju sa oko 60%** dok **troškovi deponovanja** ili nekog vida prerade prethodno neiskorišćenog otpada **čine oko preostalih 40% ukupne cene**. Međutim, ovaj odnos važi samo u slučaju kada se trajno zbrinjavanje vrši, ne na lokalnim neuređenim smetlištima, već na neki od ekološki prihvatljivih i po životnu sredinu bezbednijih načina koji podrazumevaju daleko složenije postupke i imaju svoju cenu. **Troškovi rada neuređenih smetlišta** takođe postoje, ali su **bar 3 do 4 puta niži** od troškova jedne uređene sanitarne deponije ili nekog savremenog centra za zbrinjavanje otpada.

Neki cenovnici prave razliku između domaćinstava iz kolektivnog ili individualnog tipa stanovanja, a ova diferencijacija je prisutnija u slučaju kada je različit sistem odlaganja, kada **domaćinstva iz kolektivnog tipa stanovanja** odlažu otpad **u zajedničke**, a **domaćinstva iz individualnog tipa stanovanja**, odlažu otpad **u „svoje“ posude**. Takođe, ima primera diferenciranih tarifa koje se primenjuju na **seoska domaćinstva** koja su **najčešće cenovno privilegovana**, ali kod kojih je mreža posuda po pravilu slabije razvijena i kod kojih se smeće uglavnom ređe odvozi.

b) Jedinice mere za pravna lica i preduzetnike

Kod korisnika iz redova pravnih lica i ustanova, obračun usluga se najčešće vrši **na osnovu:**

- **Površine** poslovnog prostora koje privredni subjekt ili ustanova koristi u svom poslovanju,
- **Količine** komercijalnog otpada koja se utvrđuje na osnovu zapremine posuda i broja njihovog pražnjenja i/ili
- **Paušalno** u zavisnosti od delatnosti koju pravna lica i preduzetnici obavljaju ili u zavisnosti od veličine poslovnog prostora.

Formalno, **privredni subjekti i ustanove generišu**, ne komunalni, već **komercijalni otpad**, ali taj otpad ne samo da je u skladu sa definicijom iz Zakona o upravljanju otpadom sličan komunalnom otpadu, već ga najčešće **privredni subjekti odlažu u iste posude u koje i građani odlažu komunalni otpad**. Samim tim što se otpad odlaže u zajedničke posude, teško je na terenu utvrditi stvarne količine koje odlože pravna lica, tako da **osim u slučaju da određeni privredni subjekt ima svoje posude** koje ih samo on koristi, **jedinice mere** za izvršenu uslugu jednostavno **moraju da se utvrđuju na bazi nekog drugog kriterijuma**.

Kada nema načina da se na neki pouzdaniji način utvrdi količina otpada koju privredni subjekti generišu, ti **drugi kriterijumi treba da se definišu opštinskim ili gradskim odlukama**, a u

našoj praksi to je **najčešće upravo površina poslovnih objekata** koja može da bude u korelaciji sa stvarnim količinama otpada, ali ne baš i u svim slučajevima. Naime, kao i kod domaćinstava gde se kada se usluga obračunava po površini, dešava da u velikom stanu živi samo jedna osoba koja plaća račun kao da tu stanuje čitava porodica, tako se i kod privrednih subjekata dešavaju razna prelivanja. **Neke firme** (posebno maloprodajni ili ugostiteljski objekti, ali ne samo oni) **generišu nadprosečno velike količine otpada, dok neke druge imaju vrlo male količine** otpada koji odlažu u zajedničke posude. Sistem obračuna po površinu je tu nemoćan. Bez nekog dodatnog kriterijuma koji bi eliminisao makar ekstremne slučajeve, on je neosetljiv i ne reaguje na ovu vrstu nepravednosti.

c) Cenovno privilegovanje ili diskriminacija pojedinih grupa korisnika

Zakon o komunalnim delatnostima ne dozvoljava razlike u cenama između različitih kategorija potrošača, sem ako se razlika zasniva na različitim troškovima obezbeđivanja komunalne usluge, ali to razgraničenje nije lako da se sprovede i primeni u praksi. **Neki oblici cenovne diskriminacije postoje** i kod tarifa koje se primenjuju **i u okviru kategorije domaćinstava**. Na primer, ako bi se diferenciranje cena uradilo po zonama gde bi udaljenije zone zbog većih transportnih troškova plaćale višu tarifu, može se desiti da granica između zona bude takva da se jedno domaćinstvo zadužuje po višoj ceni, a njegov komšija koji je možda samo par stotina metara udaljen, po nižoj ceni. Neki osnov za različite tarife postoji i kod domaćinstava u kolektivnom u odnosu na domaćinstva u individualnom tipu stanovanja, ali i između domaćinstava u užem centru gde se posude prazne češće, a u odnosu na periferiju gde je dinamika odvoza ređa.

Više tarife (cene) koje se primenjuju na **pravna lica i preduzetnike**, su jedan izraženiji vid cenovne diskriminacije ovih grupa korisnika, a suštinski su **dodatno opterećenje privrede** koja sa tako uvećanim računima, praktično i taman za toliko koliko je dodatno opterećena, **subvencioniše domaćinstva**. Ovakva u osnovi **pogrešna i neodrživa praksa**, postoji najviše i pre svega iz političkih razloga. Svakoj vlasti gode niske cene komunalnih usluga koje padaju na teret građana kao birača, pa makar se do njih stizalo tako što se prikriveno optereti privreda. To je verovatno i razlog zašto u većini naših opština i gradova, privreda istu uslugu i dalje, i ako **to nije u skladu sa načelima iz Zakona**, plaća dvostruko ili više od cene koju plaćaju građani.

Međutim, **politički interesi nisu ovde jedini razlog** što do sada nismo ispoštovali princip „jedna cena jedna usluga“. **Računice govore** da bi u slučaju da želimo da **jednim potezom izjednačimo tarife za domaćinstva i privredu**, to **privredi prepолоvilo račune**, ali bi u proseku **građanima trebalo usluge da istovremeno poskupe za više od 20%**. To je dovoljno ubedljiv razlog za to da bi ipak **bilo bolje kada bi ujednačavanje tarifa išlo postepeno**, ali ne i dovoljan razlog koji bi objasnio zašto to nismo uradili u godinama iza nas kojih je bilo na pretek. Načelo jedna cena jedna usluga postoji u Zakonu o komunalnim delatnostima od 2011. godine.

Treba naglasiti da **bilo koji tarifni sistem**, uključujući i one iz najrazvijenijih država, bar u jednom delu **mora da ima neki vid uprosečavanja** i socijalizacije troškova. Ono čemu treba težiti nije da se ova prelivanja potpuno izbegnu, već da se dođe do sistema u kome su ona svedena na nužni minimum. Sledeći principe „potrošač plaća“ i „zagađivač plaća“ to znači da **računi za upravljanje otpadom** koji se ispostavljaju bilo kojoj grupi korisnika, treba da **u što većoj meri zavise od količine otpada** koju je korisnik generisao. Onako kako stoji u Zakonu o upravljanju otpadom.

U nastavku su **izvodi iz dve publikacije** u kojima je detaljnije razrađena politika tarifiranja kod delatnosti upravljanja otpadom kojoj u narednom periodu treba težiti, a gde se govori i o jedinicama mere za izvršenu uslugu uključujući i metod preračuna sa jedne u drugu jedinicu.

Prilog 1:

Izvod iz KOMDEL-ove publikacije iz 2017. godine pod nazivom „CENE OSNOVNIH KOMUNALNIH USLUGA U REGIONU ZAPADNOG BALKANA“

O politici cena u oblasti upravljanja otpadom

Kada građani plate račun za komunalne usluge oni u osnovi time definišu i sopstveni KOMUNALNI STANDARD koji ujedno predstavlja nerazdvojni deo njihovog ukupnog standarda i kvaliteta života. Međutim, oni te usluge nabavljaju ne baš i potpuno slobodnom voljom, već pod nekom vrstom prinude. Tako najčešće nisu do kraja svesni koristi koje od toga imaju, ali ni toga da tu postoji klasičan obligacioni odnos vršioca delatnosti - kao prodavca i građana i drugih korisnika - kao kupaca. Korisnici komunalnih usluga često ne znaju puno detalja o tome šta sve konkretna usluga podrazumeva, pa čak ni ono od čega zavisi visina računa koji im se uredno svakog meseca uručuje.

U odnosu na neke druge komunalne delatnosti, kod upravljanja komunalnim otpadom, situacija je bar još malo komplikovanija. Tu se ne radi samo o komunalnoj usluzi (mada je ona i te kako važna), već se podrazumeva da u lancu upravljanja otpadom, pored komunalnog preduzeća aktivno učestvuju i drugi entiteti. Tu aktivnu ulogu imaju i korisnici usluga. Naime, hijerarhija postupanja sa otpadom iz Agende 21 i Direktive EU podrazumevaju čitav niz postupaka koji dovode do krajnjeg cilja: (1) smanjenja količine otpada koji se odbacuje, (2) ponovne upotrebe korisnih sastojaka iz otpada, (3) nekog vida prerade i na kraju (4) bezbednog odlaganja nekorisnog dela otpada, a tu svoj doprinos moraju da daju i državne stimulativne i kaznene mere, industrija kao generator otpada, ali i kao proizvođač ambalaže i naravno sami građani bez čijeg aktivnog učešća nigde do sada nisu postignuti konkretni rezultati u npr. podsistemu primarne selekcije i reciklaže.

Politika cena u osnovi treba da respektuje i izbalansira odnose koji doprinose dobrom funkcionisanju celog sistema upravljanja otpadom na način da se ostvaruju ciljevi i dosledno primenjuju načela **zagađivač plaća i potrošač plaća**. Ali tako da se podstiče da se **otpad** ne tretira kao nepotreban balast, već kao **resurs** od lokalnog i nacionalnog značaja. Nije sporno da korisnik usluga kao potrošač i zagađivač treba da plati sve troškove koje je proizveo, ali tu individualizaciju troška u mnogim slučajevima je kod otpada teško precizno utvrditi.

Kod definisanja jednog izbalansiranog i pravičnog sistema tarifiranja, prva ozbiljnija prepreka javlja se već na početku: kod utvrđivanja količine. Za razliku od nekih drugih komunalnih usluga, ovde nema mernog instrumenta pa nije uvek moguće precizno utvrditi količinu otpada koju je proizveo (generisao) pojedini korisnik. Naime, kod odlaganja otpada često postoje posude (kontejneri) koje istovremeno koristi veći broj korisnika (zajedničke posude), tako da osim u slučaju da se korisnik već prilikom odlaganja prijavljuje i legitimiše u sistemu (preko ID kartice ili drugih sličnih postupaka), ne zna se pouzdano ni ko, a ni koliko otpada je tom prilikom odložio.

Interes onog korisnika usluga koji ne teži i ne pokušava da potpuno izbegne svoju obavezu, je da snosi samo svoje, a ne i tuđe troškove. Taj interes je tim izraženiji ukoliko je uspostavljen sistem da korisnik time što smanjuje količinu otpada koju odbacuje, smanjuje i iznos na računu koji dobija. Tako se podstiče upravo ono što je u ukupnom sistemu upravljanja jako potrebno: da korisnici već na mestu nastajanja otpada postaju svesni toga koliko i šta odbacuju.

Kako izmeriti uslugu ?

Nesporo je da je količina otpada koji se generiše najbolji i najpravedniji način za merenje usluge i troška koji će snositi korisnici, ali kod upravljanja otpadom količina nije jednoznačna. Prvo, količina se može izraziti u zapreminskim ili težinskim jedinicama mere. Uz to specifična težina nije kod svih ista pa je preračun sa jedne na drugu jedinicu moguć, ali uglavnom na bazi uprosečenih pokazatelja. Drugo, čak i kad bi se izborili sa tim, treba imati u vidu da je u sistemu često potrebno meriti ne ukupnu količinu, već količine po pojedinim frakcijama. Dalje postupanje, a ni troškovi nisu isti kada pojedinac odloži na primer 5 kilograma mešanog ambalažnog otpada koji je pogodan za reciklažu,

ili kada odloži 5 kilograma biorazgradljivog otpada (ostaci od hrane, ljuske od krompira). Pogotovu nije isto kada odloži 5 kilograma npr. elektronskog otpada (npr. stari monitor od računara) ili nekih drugih frakcija koje imaju opasne sastojke.

To bi značilo, da pre utvrđivanja obaveze, svakom pojedincu treba što preciznije izmeriti i konstatovati ukupnu količinu, ali i količine pojedinih frakcija ako za te frakcije kasnije postoji organizovan tretman. Najčešće se tako odvojeno mere količine (1) mešanog komunalnog otpada, (2) selektovanog ambalažnog otpada pogodnog za reciklažu i (3) biootpada. Pored toga u dobro organizovanim sistemima u sabirne centre (reciklažna dvorišta) građani sami donose sve vrste posebnih tokova otpada među kojima su i one vrste otpada koje u sebi imaju opasne materije.

a) Najbolje je po težini

Ako su stvorene pretpostavke za to, za obračun usluge uzeće se pre svega TEŽINA generisanog otpada u jednoj ili više odvojenih frakcija. Ali za to je potrebno da se prethodno organizuje ceo sistem preuzimanja otpada tako da se već u momentu odlaganja meri ili procenjuje količina (težina) i da se taj podatak odmah evidentira i veže za određeno pravno ili fizičko lice kome će kasnije sve to biti naznačeno na računu. U praksi, ova jedinica mere primenjuje se, ali najčešće kao izvedena kategorija. Samo u pojedinim najrazvijenijim državama se otpad koji se odlaže zaista meri već kod preuzimanja, ali čak ni tu, takav tarifni sistem ne primenjuje se za sve korisnike, već samo za neka područja gde je takva tehnologija i organizacija postavljena.

b) Dobro je i po zapremini

Druga, mogućnost je da se za jedinicu mere odredi zapremina odloženog otpada. To je iz ugla pravičnosti, takođe poželjna i prihvatljiva jedinica mere. U praksi se najčešće zapremina odloženog otpada poistovećuje sa zapreminom posude u koju je otpad odložen i koju prazni i odvozi angažovana služba. Za razliku od težine, zapreminska jedinica mere je tehnološki manje zahtevna, ali je i nešto manje precizna. Naime, može se desiti da korisniku bude fakturisana količina od 120 litara, a da je on u tu kantu bacio samo 2 ili 3 kilograma otpada. Može da se desi i obrnut slučaj da korisnik u istu kantu odloži npr. 50 ili više kilograma otpada. Međutim, obzirom da korisnici na to sami mogu da utiču, ovo su u osnovi prihvatljiva i fer odstupanja.

Kako korisnici teže tome da im račun bude što manji, jedna od posledica korišćenja zapreminskih jedinica za obračun vrednosti usluga će po pravilu biti veća sabijenost i veća specifična težina smeća u odnosu na sabijenost u posudama postavljenim na javnim površinama, a to je dobro. Naime, ta veća sabijenost na mestu nastajanja je za dalje postupanje sa otpadom uglavnom i u osnovi poželjna pojava.

Kod sistema tarifiranja i naplate po zapremini (po kanti) treba imati u vidu da će jedan broj korisnika svakako težiti, ne samo da što više sabije smeće da bi platio manji račun, već i da potpuno izbegne trošak tako što će svoj otpad odložiti u posude postavljene na javnim površinama, ili što je još gore, tako što će ga odložiti van bilo kakvih posuda (nelegalno odlaganje na divlje deponije). Tamo gde na takvo postupanje sistem ili ne reaguje ili reaguje slabo, bolje je ne naplaćivati uslugu po zapremini.

c) Manje precizno je po članu domaćinstva ili po domaćinstvu

Treća mogućnost za merenje izvršene usluge upravljanja otpadom je tarifiranje po članu domaćinstva ili po domaćinstvu. Ova jedinica mere je, samim tim što nema direktnu korelaciju sa količinama odloženog smeća, naravno manje precizna od težinskih ili zapreminskih jedinica, ali u nekim slučajevima može da bude dovoljno dobra i upotrebljiva. Ova jedinica mere podrazumeva određeni stepen uprosečavanja, a nije je moguće primeniti na pravna lica kao korisnike usluga, već može da nađe svoju primenu samo kod fizičkih lica.

d) Još manje precizno – po površini objekata koje koriste korisnici

Četvrta moguća jedinica mere je u raširenoj upotrebi, a vezana je za površinu stambenog ili poslovnog prostora na osnovu koje se utvrđuje ukupno zaduženje i od koje zavisi visina računa koji se isporučuje korisnicima. Ovde je korelacija sa stvarnom količinom otpada koji pojedini korisnik

generiše još manja, tako da je i stepen uprosečavanja veći. Naime, primenom ove jedinice sigurno će se dešavati da pojedini korisnici koji objektivno generišu male količine otpada, plaćaju veće račune samo zato što koriste veći stambeni ili poslovni prostor, ali i obrnuto. Da pojedini korisnici koji objektivno proizvode veće količine otpada, plaćaju manje račune.

Koja jedinica mere je najbolja ?

Pošto sistem upravljanja otpadom nije zatvoren, već naprotiv, otvoren „živ“ sistem sa dosta promenljivih, u bilo kom sistemu tarifiranja jedan nivo uprosečavanja i preliivanja troškova sa jedne na drugu grupu korisnika svakako mora da postoji. Znači treba težiti samo tome da takvih preliivanja bude što manje. Međutim, ta preliivanja sa jedne na drugu grupu potrošača ne dešavaju se samo zbog toga što nema pouzdanog sistema merenja količine otpada i „prave“ nesporne jedinice mere. Do preliivanja dolazi i zbog različite visine cene za pojedine grupe potrošača gde se u praksi dešava, da već u cenovnicima, postoje najmanje dve cene za istu uslugu: (1) viša cena za pravna lica, a (2) niža cena za stanovništvo. Tu se u suštini radi o prikivenom „oporezivanju“ privrede koja tako bez svoje volje „subvencioniš“ građane.

Ali ni to nije sve. Preliivanja su moguća i kada se područja sa kojih se vrši organizovani odvoz komunalnog otpada zoniraju, pa se tarifa utvrđuje u zavisnosti od toga u kojoj zoni je korisnik. Kako god da se postave granice zona, bar jedan broj potrošača će biti diskriminisan, a drugi privilegovan. Takođe, na visinu računa, pa i na određeni stepen preliivanja troškova, može uticati i dinamika odvoza. To se dešava kada su tarife diferencirane u zavisnosti od toga da li se pojedinim korisnicima otpad odvozi svaki dan, ili dva, tri puta nedeljno, ili možda jednom nedeljno, dvonedeljno. Na ritam (dinamiku) pražnjenja utiče više faktora, ali ta dinamika, tehnički će zavisiti pre svega od volumena posuda u koje korisnici odlažu otpad, kao i od raspoloživosti mehanizacije i udaljenosti korisnika. Iz ugla korisnika, ako posude za odlaganje nisu prepunjene, dinamika pražnjenja suštinski ne utiče i ne determiniše kvalitet usluge. Međutim iz ugla operatera ona svakako utiče na troškove.

Međutim, kod upravljanja otpadom, neuporedivo najgori oblik preliivanja može da nastane kada sistem nije dobro uvezan i kada jedan broj potrošača ne plaća nikakve troškove zato što ga sistem jednostavno nije prepoznao i evidentirao. Tada sav teret finansiranja pada na one koji su prepoznati u sistemu. Tako se aktivira „spirala propadanja“ pošto grupa potrošača biva kažnjena zbog tuđih propusta, pa time i ona gubi motiv da uopšte učestvuju u takvom poretku i teži da iz njega izađe. Za izbor sistema tarifiranja, zato je mnogo važnije odabrati onaj sistem u kome su pouzdane baze podataka o korisnicima i koji će obuhvatiti SVE ili makar ubedljivu većinu, nego da se uvodi neki „pravičniji“ sistem tarifiranja koji će korisnici lako izbegavati. To bi dovodilo do gubitka kontrole nad sistemom, ali i do još većih nepravdi. Drugim rečima, pošto sva fizička i pravna lica nesporno generišu otpad, treba sprečiti da neki od njih to rade ilegalno ili u nekoj vrsti „sive zone“.

U tom kontekstu treba imati u vidu da NE POSTOJI najbolja i najpravičnija jedinica mere za izvršenu uslugu postupanja sa komunalnim otpadom niti najpravedniji ili najbolji sistem tarifiranja. Sve poznate jedinice su podjednako dobre i podjednako loše, a sam sistem tarifiranja treba da se na lokalnom nivou kreira prema specifičnim prilikama na terenu. Tako da na kraju u što većoj meri smanjuje bilo kakve vidove preliivanja i da bude što pravičniji.

Komponente usluge upravljanja otpadom

Kada se vratimo na početak i ponovo pogledamo šta sve čini sistem upravljanja otpadom, lako ćemo videti da u celom sistemu upravljanja otpadom, pored servisa sakupljanja i odvoza otpada postoje i drugi podsistemi od kojih su za cene i tarifiranje najvažnija sledeća tri:

1. Primarna separacija (reciklaža) gde bi u meri u kojoj daju svoj doprinos reciklaži, korisnici usluga mogli i trebali da na neki način participiraju u prihodima (npr. kroz umanjeње osnovnog računa)
2. Neki vid mehaničko biološke prerade otpada (sekundarna selekcija, prerada, kompostiranje) koji su nužni za postizanje nacionalnih ciljeva, a koji će najčešće podrazumevati prethodne investicije u dodatne kapacitete i proizvoditi dodatne operative troškove

3. Odlaganje otpada na registrovanu i po mogućnosti ekološki bezbednu sanitarnu deponiju, gde postoje ne samo operativni već i anticipirani troškovi, što u sistemu tarifiranja takođe treba da bude prepoznato ili kao deo jedinstvene cene usluga ili kao posebna stavka na računima koji se ispostavljaju korisnicima

Cene i troškovi ovih komponenti usluge mogu biti sadržani u zbirnoj jedinstvenoj ceni, a mogu u cenovnicima i na računima da se iskazuju raščlanjeno, kao zasebne stavke. Bez obzira na to da li je cena utvrđena zbirno ili za svaku operaciju pojedinačno, ona nesporno treba da bude takva da pokriva sve troškove. Ne samo tekuće (operativne), već i troškove razvoja i unapređenja celog sistema.

U cenovnicima u kojima su usluge razdvojene, najčešće se cena usluga upravljanja otpadom svodi na tri osnovne komponente:

(1) osnovnu cenu koja se odnosi na mešani (neselektovani) komunalni otpad i obuhvata usluge pražnjenja posuda (sakupljanja) i odvoza sakupljenog komunalnog otpada,

(2) dodatnu cenu tretmana komunalnog otpada u postrojenju za preradu ili na lokalnoj, regionalnoj, nesanitarnoj ili sanitarnoj deponiji i

(3) cenu sakupljanja, odvoza i tretmana primarno selektovanog ambalažnog i drugog reciklabilnog otpada koji su korisnici usluga odložili u namenske posude, koja će ako postoji u tarifniku, svakako biti manja od cene tretmana mešanog komunalnog otpada

Ukoliko se uspostavi sistem primarne selekcije (reciklaže) tako da se evidentira koji su korisnici u posebne sudove odložili ambalažni otpad, a da se sakupljanje i odvoz reciklabila posebno ne tarifira, ovo angažovanje korisnika usluga moguće je i potrebno podstaći nekim vidom novčane stimulacije. U narednom pregledu prikazane su upravo takve komponente računa za smeće gde se „nagrada“ tim korisnicima koji su dali svoj doprinos učešćem u primarnoj separaciji, daje tako što se za određeni procenat umanjuje osnovno zaduženje na računu ili tako što se posebno izdvojen ambalažni otpad tarifira po osetno nižoj (povlašćenoj) ceni:

RAČUN ZA SMEĆE 1	=	1. Osnovna cena zavisna od konstatovane količine i odabrane jedinice mere	+	2. Cena tretmana ili deponovanja komunalnog otpada u postrojenju ili na deponiji	-	3. Umanjenje računa po osnovu primarno izdvojenih reciklabila	+	4. Porez na dodatnu vrednost (PDV
-------------------------------------	---	--	---	---	---	--	---	--

RAČUN ZA SMEĆE 2	=	1. Cena tretmana mešanog komunalnog otpada	+	2. Cena tretmana posebno odvojenog bio otpada	-	3. Povlašćena (niža) cena tretmana ambalažnog reciklabilnog otpada	+	4. Porez na dodatnu vrednost (PDV
-------------------------------------	---	---	---	--	---	---	---	--

Prilog 2: Izvod iz publikacije SKGO iz 2015. godine pod nazivom „PREDLOG ZA UNAPREĐENJE SISTEMA TARIFIRANJA KOMUNALNIH USLUGA U SRBIJI“

OSNOVNA JEDINICA MERE ZA USLUGU UPRAVLJANJE OTPADOM TREBALO BI DA BUDE ZAPREMINA (LITAR) POSUDE ZA ODLAGANJE OTPADA

Lokalne samouprave inače su, po našim propisima dužne da prate 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 pojedine korisnike, ali što je moguće preciznije i pravičnije. **Ako količina nije dobro locirana na pojedine korisnike, onda prelazak na ovu jединicu mere gubi osnovni smisao i postaje podjednako nepravedan** kao i npr. sistem naplate po npr. m² korisne površine.

Ako nisu stvoreni uslovi za primenu količine komunalnog otpada kao jedinice mere za obračun izvršene usluge, onda treba primenjivati druge, naizgled manje pravične jedinice. Ni jednu jединicu mere ne treba unapred isključivati. Moguće je da obračun vrednosti usluge za različite grupe korisnika bude sa različitim jединicama 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 jединstvo 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 jединicu. 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 jединstvo 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 70m²)

Sa ovim parametrima lako se može preračunati JEDINIČNA CENA izražena u drugim jединicama, 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 „m²“

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

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 m² korisne stambene površine. Istim koeficijentom može uraditi i obrnut preračun sa npr. m² na litar, pri čemu bi se u tom slučaju, cena po m², ne pomnožila, već podelila sa odgovarajućim koeficijentom.

4.3. 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 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 u toku 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 varira u zavisnosti od godišnjeg doba. Ove sezonske oscilacije, obzirom 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 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 svo režijsko i administrativno osoblje. Ako u preduzeću postoji „višak“ zaposlenih, samim tim postoji i nepotreban trošak, koji, obzirom da je taj trošak 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 koje imaju 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 „očitanje“ 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 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 svom stanovništvu, pa uvođenje STALNE (fiksne) komponente cene u nekim slučajevima može da izbalansira NEPRAVEDNA 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 stana i promenljiva komponenta prodajne cene, ne mora nužno da zavisi od stvarne veličine fiksnih i varijabilnih troškova, već to treba da bude deo POLITIKE CENA koji u tarifni sistem treba da unese veći nivo PRAVEDNOSTI (realnog opterećenja korisnika srazmerno izvršenoj usluzi). Stalni deo cene komunalne usluge dakle, može da bude jednak, 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** uvođenja stalnog i promenljivog dela cena dati su u sledećem tabelarnom pregledu:

Da li cenu komunalne usluge treba podeliti na fiksnu i varijabilnu komponentu ?	
Prednost	Nedostatak
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 sezonskom potrošnjom (vikend naselja, ispražnjena domaćinstva...)	Za većinu korisnika računi će biti manje jasni i manje razumljivi što može dovesti do povećanog broja reklamacija i osporavanja osnovanosti potraživanja
Ujednačavanje („peglanje“) finansisjkog opterećenja između pojedinih grupa potrošača kod kojih nije moguće precizno izmeriti nivo komunalne potrošnje	Teškoće tehničke prirode će se posebno javiti u slučaju da se na nivo komunalnog preduzeća ili preko posebnog preduzeća objedinjeno fakturiše veći broj komunalnih usluga (objedinjena naplata)

4.4. 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 se napominje 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 se radi o javnim komunalnim preduzećima, od nedavno 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 nebi ni trebalo da ih vide. Iz ugla potrošača, podatak o tome koliko je njihov račun opterećen sa 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) prevaljuje 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 ceni, onda se na korisnike prevajuju 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.

Da li treba ili ne treba ove naknade posebno iskazivati na računima, nebi 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 prevajuju 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 na koje takođe neko treba da plati naknadu.

Očigledno je da ima elemenata za dokazivanja da je prevajivanje naknada za vodu zakonito ili ne, a ovo pitanje bi trebalo da pravno rasvetle i razreše nadležne poreske službe. Međutim iz ugla korisnika usluga ne samo da bi ovo prevajivanje 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 „para“ nameta 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 delatnosti, podrazumeva obavljanje više različitih operacija, ali korisnik usluge te usluge treba da dobija u paketu i osim izuzetnih slučajeva, nema potrebe da se opterećuje sa, iz njegovog ugla, beskorisnim informacijama tog tipa.

4.5. Da li treba tarifnom politikom destimulasiti 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, tako da 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 EU fondova 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 može da ima 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 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 da građani počnu da bolje izoluju stanove ili kuće i pažljivije troše energiju.

Znači 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 su 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 ukoliko sistem merenja i evidencije nije sveobuhvatan i precizan, da se 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: destimulacija 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.