

## IV. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЕКОНОМСКЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређивање проблема које Закон о комуналним делатностима треба да реши

Паралелно са променом укупног привредног амбијента, мењао се и положај комуналне привреде и комуналних предузећа. После средине деведесетих када је комуналној привреди било најтеже, комунална предузећа су циклично пролазила кроз периоде успона и падова. Последњих неколико година међутим, видно је да се положај комуналне привреде перманентно погоршава.

Показатељи пословања јавних комуналних предузећа из 2009. и 2010. године то недвосмислено потврђују. Комунална привреда је у озбиљним проблемима и у све дубљој кризи. Када се овоме дода чињеница да је након овог периода уследио нови налет глобалне економске кризе, онда је јасно да се у наредним годинама, када се ради о комуналној привреди у целини, нажалост само могло очекивати даље погоршање стања.

### БРОЈ И СТРУКТУРА КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА?

Чињеница је да су општине и градови основали јавна комунална предузећа за обављање комуналних делатности, али је чињеница да је негде основано више тих предузећа, а у неким општинама само једно или чак ни једно. Комунална предузећа су разнолика и у погледу делатности коју обављају. Постоје специјализована јавна комунална предузећа која обављају само једну комуналну делатност, а постоје ЈКП која поред више комуналних функција обављају чак и неке некомуналне (тржишне) послове.

Без обзира на све ове разноликости, у наредном прегледу дати су подаци о броју и типу свих комуналних предузећа у Србији која су као таква и званично евидентирана. Уз податак о броју предузећа, дати су и оријентациони подаци о броју запослених у појединим деловима комуналне привреде.

Тип комуналног предузећа	Број ЈКП	Запослено	Учешће
Специјализовани водоводи	30	10,200	19%
Специјализоване топлане	28	6,440	12%
Специјализоване чистоће, зеленила и гробља	11	8,250	16%
Мешовита комуналне предузећа	122	10,710	20%

Засебна ЈКП за одржавање путева	20	2,000	4%
ЈКП специјализовани за обједињену наплату и одржавање стамбених објеката	10	1,250	2%
Општинске дирекције за грађевинско земљиште	140	7,700	14%
Предузећа специјализована за пијачне услуге	25	1,250	2%
Предузећа за снабевање гасом	30	1,500	3%
Специјализовани паркинг сервиси	6	750	1%
Друга комунална предузећа	25	3,125	6%
<b>УКУПНО</b>	<b>447</b>	<b>53,175</b>	<b>100%</b>

## УСЛОВИ ПОСЛОВАЊА КОМУНАЛНЕ ПРИВРЕДЕ

Резултати пословања комуналне привреде у овом материјалу приказани су на бази званичних података репрезентативног узорка сачињеног од 90 класичних јавних комуналних предузећа, а приказана су кроз поглавља: Укупни приходи и цене комуналних услуга, Губици у пословању, Наплата потраживања и Капитал и имовина комуналних предузећа.

### а) Укупни приходи и цене комуналних услуга

Почевши од 2005. године када је уведена додатна индиректна контрола цена комуналних услуга на републичком нивоу, у највећем броју градова и општина цене ових услуга су повећаване само за номинални раст цена на мало пројектован у Меморандуму о буџету или касније у Извештају о фискалној и монетарној политици Владе Републике Србије.

Како је пројектован раст цена на мало у свим претходним годинама био мањи од оствареног, цене комуналних услуга не само да нису могле да расту, него су реално и смањиване. Оваква погрешна политика цена комуналних услуга довела је до неколико тешких последица:

- Приходи су реално опадали, а трошкови реално расли тако да су повећани губици комуналне привреде
- Кумулирани губици су покривани смањењем вредности комуналних предузећа (на рачун капитала)
- Дошло је до топљења обртне имовине и пораста задужености комуналних предузећа

- Потпуно је заустављена било каква инвестициона активност, тако да је сада угрожено функционисање комуналних предузећа, понегде чак и на елементарном нивоу

У наредном прегледу приказан је реални пад прихода комуналне привреде који је евидентан код свих типова комуналних предузећа осим код специјализованих топлана које су, због раста цена енергената, очигледно биле изузимане из правила која су важила за друга комунална предузећа:

Врста комуналног предузећа	Пословни приходи у 000 дин.		Пословни приходи у €		Индекс 2010/2009
	2009	2010	2009	2010	
Водоводи	13.816.291	14.859.069	144.086.600 €	140.846.660 €	98%
Топлане	28.012.908	32.985.844	292.139.520 €	312.667.360 €	107%
Чистоће	5.689.771	5.709.861	59.337.180 €	54.122.830 €	91%
Зеленила	2.914.706	3.191.009	30.396.730 €	30.247.050 €	100%
Мешовита ЈКП без водовода	9.145.793	9.601.916	95.379.160 €	91.014.970 €	95%
Мешовита ЈКП са водоводом	1.674.853	1.875.619	17.466.620 €	17.778.680 €	102%
<b>УКУПНО</b>	<b>61.254.322</b>	<b>68.223.318</b>	<b>638.805.800 €</b>	<b>646.677.550 €</b>	<b>101%</b>

Када се говори о ценама комуналних услуга, поред очувања садашњег нивоа комуналног стандарда грађана, треба имати у виду да су у процесу придруживања ЕУ прихваћена правила и донети прописи који ће донети нови квалитет, али и нови притисак на цене појединих комуналних услуга.

То се пре свега односи на код нас скоро потпуно занемарено пречишћавање отпадних вода и на такође годинама занемарено еколошки безбедно трајно збрињавање комуналног отпада. Принцип „загађивач плаћа“ који је уграђен у позитивне прописе јасно говори о томе ко треба да поднесе ове додатне трошкове, тако да ће цене комуналних услуга по овом основу свакако морати да се постепено повећавају.

Проблем је што садашње цене не покривају ни елементарне трошкове, а грађани и други корисници навикнути на ниске цене, имају јаке отпоре код сваког, па и најмањег раста. Треба се подсетити да су 2000-те године грађани су 1000 литара испоручене воде за пиће заједно са услугом канализације плаћали свега 0,04 € или 10 пута мање од садашње цене боце од литар и по флаширане воде. Данас, десетак година касније, 1000 литара воде из водовода кошта осетно више (као једна флаширана вода), али је просечна цена у Србији једна од најнижих цена у региону.

За услугу сакупљања и одвоза смећа једна просечна породица у Србији 2000-те године издвајала је свега 0,42 € месечно. Србија и са садашњих 2,5 € по домаћинству месечно издвојених за ову услугу, нажалост спада у државе које су још увек далеко од достизања општеприхваћених еколошких стандарда ЕУ. По рачуницама минимална цена са којом систем управљања отпадом може бити одржив, подразумева цене бар дупло веће од постојећих. Без тога једноставно неће моћи да се испуни захтеви из Закона о управљању отпадом и других прописа, па ћемо, као и наши претходници, овај проблем оставити да реше наша деца.

Без обзира што је оваква политика цена комуналних услуга код грађана популарна, треба се запитати да ли ово релативно смањење издатака поново, као и средином деведесетих, води у исцрпљивање и обезвређивање постојећих комуналних предузећа. Сигуран знак да то није тако био би престанак било какве контроле цена комуналних услуга на републичком нивоу, што данас најчешће није случај. По мишљењу већине људи који се комуналном проблематиком баве било у теорији или у пракси, додатна контрола цена комуналних услуга не само да је непотребна, већ скоро увек доводи до лошијег исхода. Једина и сасвим довољна контрола ових цена треба да се врши само на нивоу општина или градова који су пред грађанима директно одговорни за стање у комуналној области.

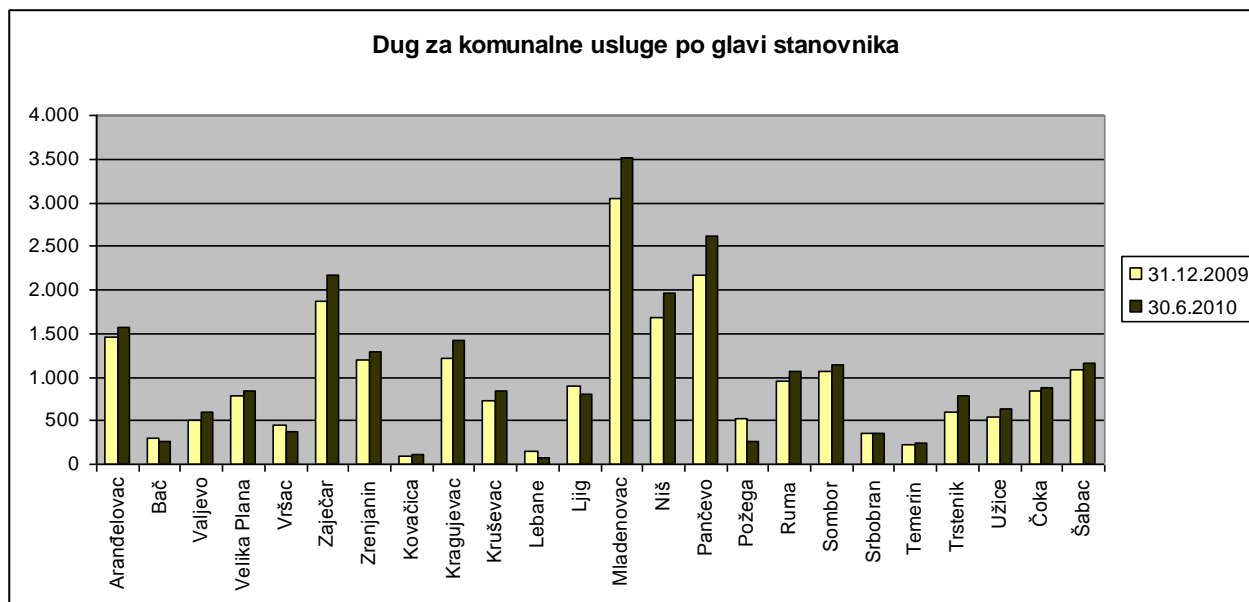
#### б) Губици у пословању

Већ је напоменуто да пословни приходи код већине посматраних комуналних предузећа, бележе нешто спорији раст од расхода што је тенденција која у сваком случају забрињава. Једина група комуналних предузећа код којих су пословни приходи нешто већи од пословних расхода су специјализоване чистоће, али и код ових предузећа у 2010 години остварена је 5 пута мања добит него у претходној 2009. години, тако да је само питање времена када ће и чистоће постати губиташи.

Врста комуналног предузећа	Укупан добитак/губитак у 000 дин		Добитак/Губитак у €		Индекс 2010/2009
	2009	2010	2009	2010	
Водоводи	-801.038,00	-343.594,00	-8.353.822,30	-3.256.870,70	39%
Топлане	-1.237.583,00	-1.487.962,00	12.906.439,50	-14.104.145,90	109%
Чистоће	748.671,00	182.676,00	780.7700,2	173.1555,6	22%
Зеленила	-18.841,00	-34.554,00	-196.488,00	-327.531,70	167%
Мешовита ЈКП без водовода	-148.440,00	-58.450,00	-1.548.043,10	-554.037,90	36%
Мешовита ЈКП са водоводом	-175.250,00	-105.865,00	-1.827.637,8	-1.003.476,80	55%
<b>УКУПНО</b>	<b>-1.632.481,00</b>	<b>-1.847.749,00</b>	<b>17.024.730,70</b>	<b>-17.514.507,40</b>	<b>103%</b>

#### в) Наплата потраживања

Основни фактор који у оволикој мери погоршава резултате пословања свих комуналних предузећа су НЕНАПЛАЋЕНА ПОТРАЖИВАЊА. То је вероватно и најозбиљнији проблем са којим се суочавају сва комунална предузећа у Србији, али и проблем без чијег разрешења није могуће извршити озбиљну трансформацију комуналних система. Укупан механизам наплате и заштите зарађеног прихода комуналних предузећа код нас је очигледно неефикасан. У просеку комунална предузећа ТРАЈНО не успеју да наплате 20 до 30% својих прихода.



Са аспекта остварених резултата пословања комуналне привреде, ненаплаћена потраживања имају утицај само у мери у којој је дошло до њиховог отписа пошто се тако отписана потраживања у пословним књигама евидентирају као ванредни расходи. У пракси, комуналним предузећима ненаплаћена потраживања много веће проблеме праве у сектору текуће ликвидности и солвентности. Проблем слабе наплате постао је још акутнији и израженији после 2005. године од када се на комуналне услуге зарачунава порез од 8% (нижа стопа ПДВ). Од тада, комунална предузећа као обвезници пореза држави уплаћују обрачунат износ пореза, далеко пре и без обзира да ли су од својих корисника уопште наплатили потраживање. Овај прикривени облик бескаматног кредитирања републичког буџета, већина комуналних предузећа једноставно не може да издржи, а да се то не одрази и не угрози редовно пословање.

#### г) Капитал и имовина комуналних предузећа

Вредност имовине и капитала комуналних предузећа је свакако показатељ који говори о положају комуналне привреде по сегментима и у целини. У периоду када су се комунална предузећа опорављала од свих последица „деведесетих“ дошло је до значајног консолидовања њихове имовине и капитала. Тако су на пример сва мешовита комунална предузећа у Србији 1998. године имала евидентиран капитал у вредности од око 100 милиона евра, да би данас та иста предузећа имају скоро три пута вреднији основни капитал (285 милиона евра).

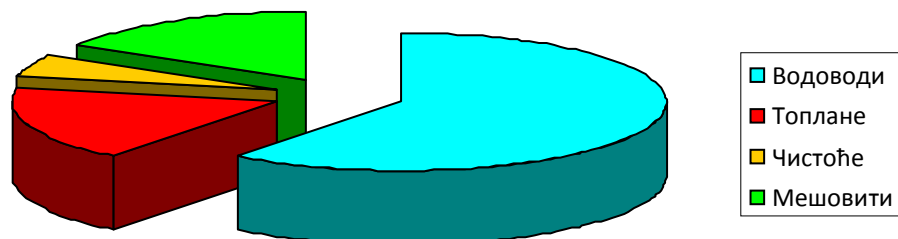
Међутим, сада опет долази до „топљења“ обртне имовине и смањења капитала комуналних предузећа што је приказано у наредном прегледу:

Врста комуналног предузећа	Укупни капитал у 000 дин.		Укупан капитал у €		Индекс 2010/2009
	2009	2010	2009	2010	
Водоводи	111.651.123	111.337.344	1.164.381.270 €	1.055.348.280 €	91%
Топлане	13.151.867	11.840.327	137.157.490 €	112.232.500 €	82%
Чистоће	4.461.980	4.244.489	46.532.860 €	40.232.810 €	86%
Зеленила	1.543.584	1.495.189	16.097.650 €	14.172.650 €	88%
Мешовита ЈКП без водовода	6.950.027	6.994.187	72.480.070 €	66.296.740 €	91%
Мешовита ЈКП са водоводом	2.183.520	2.139.404	22.771.380 €	20.279.060 €	89%
<b>УКУПНО</b>	<b>139.942.101</b>	<b>138.050.940</b>	<b>1.459.420.710 €</b>	<b>1.308.562.040 €</b>	<b>90%</b>

Оно што посебно забрињава је темпо и обим смањења капитала. Наиме, само у једној пословној години, истопљена је десетина вредности капитала комуналних предузећа. Секторски посматрано, најгоре су прошле топлане које сада имају за 18 индексних поена мањи капитал него прошле године, али није посебно боље стање ни код једне друге групе посматраних комуналних предузећа.

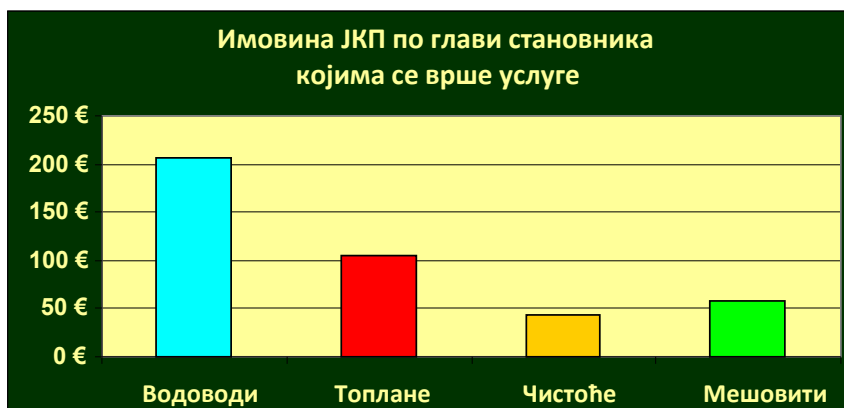
Из наредног прегледа види се да са највећим капиталом свакако располажу водоводи, а нешто мањим градске топлане и остала комунална предузећа.

**Капитал комуналних предузећа**



Ради лакшег разумевања, интересантно би било видети колики део имовине би допао једном грађанину општине у којој се конкретна услуга врши. Из наредног прегледа видимо да у просеку вредност водовода износи преко 200 € по глави становника, вредност

градске топлане је око 100 €, док је вредност специјализованих чистоћа и мешовитих предузећа осетно нижа и износи око 50 € по глави становника просечне општине.



У основи разлике у вредности капитала које се јављају када се комунална предузећа посматрају у зависности од претежне делатности коју обављају, резултат су пре свега тога што се у имовини комуналних предузећа води и део градске (општинске) инфраструктуре. Тако се на пример цела примарна и секундарна водоводна и канализациона мрежа, као и постројења за пречишћавање воде у пословним књигама комуналног предузећа по правилу воде као део њихове имовине, а исти је случај и са градским котларницама и разводом топоводних цеви, градским депонијама комуналног отпада...

Још један од великих проблема у комуналној привреди је увођење приватног јавног партнерства у комуналну привреду где ЈЛС (јединице локалне самоуправе) без претходне провере опремљености и капацитета поверавају послове обављања одређених комуналних делатности приватним оператерима. Уместо да се повећава капацитет и квалитет комуналних услуга дошло је до низа проблема:

1. гашење већ постојећих ЈКП предузећа
2. отпуштање већег броја радника
3. недовољно улагање у комуналну опрему и инфраструктуру и коришћење већ постојеће дотрајале опреме...

Сматрамо да законом треба прописати да свако приватно јавно партнерство у области комуналне привреде не треба да буде склопљено без претходне сагласности Владе РС или ресорног министарства.

Током редовних инспекцијских надзора утврђено да у 90% јединица локалне самоуправе постоји неускалађеност са чланом 5. Закона о комуналним делатностима.

Готово све јединице локалне самоуправе имају основана јавна комунална предузећа којима је поверено обављање прве две комуналне делатности. Међутим у 90% случајева јавна комунална предузећа комуналну делатност **снабдевање водом за пиће** обављају у ужем градском/општинском језгру. У осталим околним насељима, где постоји изграђена водоводна мрежа, том водоводном мрежом не управљају јавна комунална предузећа, већ управљају месне заједнице, групе грађана, водне задруге, режијски одбори... што је у супротности са чланом 5. Закона. У већини случајева таква водоводна мрежа је изграђена од самодоприноса грађана, без икакве техничке документације (пројеката, грађевинске, употребне дозволе, водне сагласности...), нису поштовани стандарди приликом изградње (промер цеви, квалитет цеви...) тако да у оваквим случајевима јавна комунална предузећа, као даваоци услуга, не могу преузети на управљање и одржавање поменуте месне водоводе. У оваквим случајевима јединица локалне самоуправе је дужна да обезбеди новчана средства за изградњу, одржавање и функционисање објеката комуналне инфраструктуре при чему је потребно обезбедити техничко-технолошко јединство система. Оно што представља највећи проблем за решавање наведених проблема је недостатак финансијских средстава јединица локалне самоуправе. Републичка инспекција за комуналне делатности је до сада донела преко 120 решења којима је јединицама локалне самоуправе наложено да обављање комуналне делатности снабдевање водом за пиће врше правна лица која испуњавају услове по члану 5. Закона. С обзиром на проблеме који су присутни на терену (негде месне заједнице желе да предају сеоске водооде на управљање ЈКПу, али немају потребне дозволе, негде постоји велики отпор у месним заједницама и не желе да предају водоводе ЈКПу...) решењима су давани рокови од годину дана за усклађивање са Законом. Почевши од 2005. године, када је уведена додатна индиректна контрола цена комуналних услуга на републичком нивоу, у највећем броју градова и општина цене ових услуга су повећане само за пројектовани номинални раст цена на мало. Цене услуга снабдевања водом и одвођења отпадних вода су, у периоду 2009-2013, порасле за 30,6%, уз раст цена на мало од 33%, шт представља реалан пад цена услуга од око 7.8%. Последице оваквог приступа су да приходи реално опадају, а трошкови номинално и реално расту, кумулирани губици су покривени смањењем вредности комуналних предузећа (на рачун капитала), топи се обртна имовина и расте задуженост. Следећа табела, са подацима за период 2009-2013, показује ја је укупан биланс предузећа која се баве снабдевањем водом и канализацијом све време (пет узастопних година) негативан. Укупан годишњи биланс је негативан у суми од око 1,6 EUR по прикљученом становнику или око 437 EUR годишње по запосленом. Током 5 година то чини око 2.185EUR по запосленом, тј. Укупно око 44.000.000 EUR.

broj	Godina	Prihod dinara	Troškovi dinara	Bilans dinara	Bilans EUR
1	2009	28.989.77 2.000	31.031.76 3.000	- 2.041.991 .000	- 17.016.59 2
2	2010	31.660.69 2.000	32.671.84 6.000	- 1.011.154 .000	- 8.426.283
3	2011	35.245.70 0.000	35.430.48 1.000	- 184.781.0	- 1.539.842



				00	
4	2012	37.274.22	38.630.92	-	-
		1.000	5.000	1.356.704	11.305.86
				.000	7
5	2013	37.912.84	38.608.78	-	-
		2.000	9.000	695.947.0	5.799.558
				00	
6	Ukupno	171.083.2	176.373.8	-	-
		27.000	04.000	5.290.577	44.088.14
				.000	2

Просечна цена воде за становништво у 2014. години била 39,44 динара за сваких 1000 литара, уз распон цена од 1:12,6. Просечна цена сакупљања, одвођења и пречишћавања отпадне воде је била 16,86 динара за 1000 литара сакупљене и одведене отпадне воде, уз распон цена од 1:12,7. Минимална цена воде у децембру 2014. године је била невероватних 9,98 динара по метру кубном, а канализације такође невероватних 4,3 динара по метру кубном. Приметно већу цену услуга имале су општине које су биле у програму KFW (Немачке Банке за развој). Уз важећу политику цена, предузећа водовода и канализације не могу одржати ни постојећи ниво услуга, а поготову не могу издржати промене које их чекају.

Чланом 5. став 2. Закона прописано је да комуналну делатност **управљање гробљима** у делу који обухвата одржавање гробаља и објеката, који се налазе у склопу гробља (мртвачница, капела, крематоријум), сахрањивање или кремирање и одржавање пасивних гробља и спомен обележја могу обављати искључиво јавна предузећа или привредна друштва у којима је већински власник од најмање 51% Република Србија или јединица локалне самоуправе. На основу напред наведеног Закон о комуналним делатностима је у супротности са Законом о сахрањивању и гробљима који је донет 1977. године. Наиме, Законом о сахрањивању и гробљима прописано је да скупштина општине јединице локалне самоуправе одржавање гробаља може поверити месној заједници што је у супротности са чланом 5. Закона о комуналним делатностима. Такође, у Србији постоји велики број нелегалних гробаља, гробља која нису дата на коришћење јавним предузећима, нити су локалне самоуправе својом одлуком послове уређења и одржавања гробља повериле цркви и верским заједницама. Из наведеног, основног, проблема који треба да буде решен овим изменама и допунама закона, произлазе и посебни проблеми које би требало решити, да би крајњи циљ предлагача, а то је велики проблем који представља и чињеница да је чланом 5. дат монопол јавним предузећима, у делу који обухвата сахрањивање чиме је онемогућено пословање привредним субјектима из приватног сектора. Наиме, Удружење приватних погребника Србије има велики проблем јер по Закону они не могу да се баве овом делатношћу, а имају основане фирме од пре 20,30 године, плаћају порез, имају запослене...стога би требало и овај проблем детаљно размотрити. Укупна вредност инвестиција у 2014. години износила је 142.219.964,64 динара (највећи део у Београду 86.893.523,07 динара) и односи се на изградњу гробних места, уређење парцела, санирање клизишта, изградњу прилазних путева и кишне канализације. У циљу повећања безбедности на гробљима и заштите имовине, инвестира се у изградњу металних и жичаних ограда као и увођење видео надзора.

Тренутно стање у овој погребној делатности је да изграђујемо гробна места из сопствених средстава, и грађанима уступамо уз делимично покривање трошкова

изградње тих места, и користимо простор на постојећим гробљима који је ограничен за даљу изградњу.

Комунална делатност **управљање комуналним отпадом** обухвата сакупљање комуналног отпада, његово одвожење, третман и безбедно одлагање укључујући управљање, одржавање, санирање и затварање депонија, као и селекција секундарних сировина и одржавање, њихово складиштење и третман. У свим јединицама локалне самоуправе се врши сакупљање и одвожење комуналног отпада док се третман, безбедно одлагање, селекција...готово нигде не врши. Такође, велики проблем који се јавља код обављања комуналне делатности управљања комуналним отпадом је тај што су поједине општине (Деспотовац, Ћуприја...) склопиле уговоре на 25 година са приватним фирмама за обављање ове комуналне делатности и не постоји могућност раскида тих уговора. Међутим, сада имају великих проблема који се, између осталог, огледају у непоштовању локалних аката од стране поменутих фирми...

Такође, треба обратити пажњу и на **комуналну делатност димничарске услуге** која се не обавља у већини јединица локалне самоуправе јер у Србији нема пуно предузећа која се баве овом делатношћу. Предлог: У Нацрту закона о комуналним делатностима, ову комуналну делатност треба детаљније разрадити у виду подзаконског акта с обзиром да су узроци све чешћих пожара неисправни димоводни објекти и вентилациони канали и уређаји које треба редовно одржавати (чистити). Нацртом Закона о изменама и допунама предвиђено је да су димничарске услуге, услуге чишћења и контроле димоводних и ложних објеката и уређаја и вентилационих канала и уређаја, вађење и спаљивање чађи у димоводним објектима, преглед новоизграђених и дограђених димоводних и ложишних објеката и уређаја и мерење емисије димних гасова и степена корисности ложишног уређаја.

**Члан 25. став 1. тачка 5. Закона о комуналним делатностима прописује непостојање разлике у ценама између различитих категорија потрошача, сем ако се разлика заснива на различитим трошковима обезбеђивања комуналне услуге.** Ово заправо значи да цена комуналних услуга треба да буде изједначена за правна и физичка лица. Републичкој инспекцији веома често стижу представке тј. захтеви за инспекцијски надзор у јединицама локалне самоуправе над спровођењем члана 25. Закона. Углавном се ради о захтевима правних лица који инсистирају на поштовању члана 25. Закона. На основу извештаја о обављању комуналних делатности које јединице локалне самоуправе достављају сваке године Министарству и на основу редовних инспекцијских надзора закључили смо да се одредбе члана 25. у пракси не поштују. Наиме, цена комуналних услуга (вода, канализација и отпад) за правна лица је 2 до 4 пута већа од цене коју плаћају физичка лица у готово свим јединицама локалне самоуправе (сем у општини Велико Градиште). Образложење за такву ценовну политику је да је цена комуналних услуга **за правна лица економска цена** док је цена воде коју плаћају **физичка лица социјална цена**. Наиме, Јавна комунална предузећа тврде да је немогуће позитивно пословати уколико би цена комуналних услуга била једнака за све тј. да и правна лица плаћају исту цену као и физичка лица. Последњи у низу захтева су захтев Казнено-поправног завода у Нишу који инсистира да републичка инспекција за комуналне делатности изврши надзор у граду Нишу и наложи им поштовање члана 25. Затим, захтев фирме „Ремизијана“ из Беле Паланке где се ради о колективном центру у ком су смештена избегла и расељена лица. Овом колективном центру је искључена вода за пиће

због неплаћених рачуна за воду а они су иначе одбијали да плате рачуне за воду јер није испоштован члан 25. Закона тј. општина Бела Паланка овај колективни центар третира као правно лице и наплаћује им 3 пута већу цену него физичким лицима. Такође, један од примера је и пријава приватне фирме из Смедерева, која већ 24 година послује, иначе има 6 запослених радника и око 850 м<sup>2</sup> пословног простора. Цена коју плаћају за одношење отпада месечно износи 14.000 динара а ради се о једној канти отпада коју напуне у току једног месеца јер имају потписан уговор са овлашћеним оператером који односи амбалажни отпад. Наиме, град Смедерево је утврдио цену за комуналну услугу одношења отпада која је неколико пута већа за правна лица и обрачунавају је по м<sup>2</sup> површине затвореног и отвореног пословног простора. Предлог: У нацрту Закона о комуналним делатностима треба обавезно предвидети методологију за обрачун цена комуналних услуга, у виду подзаконског акта, којим ће се ЈЛС и вршиоци комуналних делатности обавезати за поштовање. На тај начин ће се избећи проблеми који се сада јављају, са једне стране растеретиће се и онако оптерећен приватни сектор а са друге стране помоћи ће се јавним комуналним предузећима како би могла самостално да послују од сопствених прихода (од продаје својих услуга). Нацртом Закон о изменама и допунама закона прописано је да комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити преваходно се финансирају из цена комуналних услуга, **као прихода вршиоца комуналних делатности**, а комуналне делатности код којих се крајњи корисник не може утврдити финансирају се из буџета јединице локалне самоуправе, односно **комуналне таксе, као и да је изменама и допунама прописано да** Влада доноси јединствену методологију за утврђивање цена комуналних услуга код којих се може утврдити крајњи корисник, ако другим законима за поједине комуналне делатности није другачије прописано, и да Вршиоци комуналних делатности су у обавези да одлуку о промени цена комуналних услуга донесу у складу са методологијом за утврђивање цена комуналних услуга код којих се може утврдити крајњи корисник, ако другим законима за поједине комуналне делатности није другачије прописано.

Посебну пажњу у изменама и допунама закона предлагач је прописао у надзору над радом вршилаца комуналне делатности, за чију је изградњу објеката комуналне инфраструктуре дозволу издало Министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, врши министарство надлежно за комуналне делатности.

## 2. Циљеви доношења Закона:

Због значаја комуналних делатности за живот у градовима и другим насељима, јасно је да затечене проблеме треба што је могуће пре решавати, али на добро осмишљен и целовит начин. Парцијалним решењима једноставно није могуће реформисати овај део привреде. Локалним самоуправама као доносиоцима одлука и те како је потребан јасан законодавни оквир, али и усмерења и политика трансформације формулисана на републичком нивоу.

У супротном, догодиће се оно што се већ дешавало у другим државама оје нису планирале промене (Бугарска, Румунија), а код којих је трансформација резултирала губљењем контроле државе над објектима комуналне инфраструктуре и неконтролисаним уласком приватног капитала у комуналну област праћен растом цена и падом квалитета.

Целовито планирање промена у комуналном сектору свакако треба да прође од постојећих држвних комуналних предузећа која пружају комуналне услуге највећем делу становништва. Ту треба преиспитати њихов укупан статус, линије управљања и руковођења, али треба предвидети и мере за потпуну консолидацију ових предузећа која би омогућила пословање на дугорочно одрживим основама и оживљавање инвестиционе активности.

Циљеви који се постижу доношењем нацрта Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима су стварање услова за управљање комуналним делатностима и за њихово обављање који ће омогућити јачање одговорности, рационалности и ефикасности јединица локалне самоуправе и вршилаца комуналне делатности, повећање улагања у комуналном сектору и усклађивање принципа обављања комуналне делатности са најбољом међународном праксом.

У том смислу, циљеви који ће се постићи доношењем овог закона су:

- 1) побољшање ефикасности, квалитета и рационалности обављања комуналних услуга;
- 2) побољшање конкурентности јавних комуналних предузећа на тржишту комуналних услуга, где у пружању услуга учествују и привредна друштва са приватним капиталом и то у домену смањења трошкова, унапређења степена наплате потраживања, рационалнијег пословања и увођења техничко-технолошких унапређења;
- 3) побољшање ефикасности као и квалитета финансијског, оперативног, организационог и техничког пословања вршилаца комуналне делатности;
- 4) успостављање обавезујућих стандарда у погледу квалитета и обухвата комуналних услуга, броја запослених, кретања цена, као и степена улагања у одржавање и изградњу комуналне инфраструктуре;
- 5) заштита јавног интереса, транспарентности и јавности у поступку поверавања комуналних делатности;
- 6) заштита права корисника комуналних производа и услуга на квалитетан, трајан и доступан комунални сервис;
- 7) повећање броја квалитетних, стабилних, институционално и финансијски одрживих међуопштинских уговора о заједничком обезбеђивању комуналних услуга;
- 8) обезбеђивање стабилног финансирања комуналних делатности;
- 9) постепеност у достизању економске цене комуналних производа и услуга (принцип „корисник плаћа”), којима се обезбеђује одржавање и развој објеката и система у комуналном сектору;
- 10) обезбеђење и заштита права на комунални производ и услугу оним категоријама становништва које нису у стању да финансијски прате усклађивање цена у комуналном сектору са економским параметрима.
- 11) Енергетска уштеда- повећање енергетске ефикасности
- 12) Заштита животне средине – смањење загађења
- 13) Отварање нових радних места

### **3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема**

Основни проблем у примени Закона о комуналним делатностима је његова суштинска неусклађеност са секторским законима, који уређују остале аспекте обављања комуналних делатности (укључујући и пословање привредних субјеката који ове делатности обављају). Обезбеђивање основа за ефикасно и квалитетно обављање комуналних делатности могуће је једино изменом законског оквира.

У том смислу, друге могућности су оцењене као неадекватне.

### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима прецизираће се садржина и начин обављања комуналне делатности и периодичност обављања истих и уредити квалитет вршења комуналних делатности који је у општем јавном интересу.

Наиме, у случају status quo опције (енгл. base case – непромењено стање) односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме. Проблеме ове области, без утицаја државе, нису у стању да реше, а решавање предметних проблема није могуће постићи ни у случају самосталног деловања тржишних механизма.

Нерегулаторне мере, социјалне природе, са нижим степеном државне интервенције, попут различитих врста акција у виду информационих, образовних и медијских кампања усмерених на подизање нивоа свести, неопходно је да прате примену овог закона у пракси, али оне саме, изоловане, не доприносе решавању предметних проблема.

У оквиру мера регулаторне природе, као најбоље решење јавља се доношење Закона о изменама и допунама закона о комуналним делатностима, с обзиром на хитност поступка регулације комуналне делатности, из разлога општег интереса.

### **5. На кога и како ће највероватније утицати решења предложена у закону**

С обзиром на материју коју регулише, решења предложена у Закону непосредно ће подстицајно утицати на јавна комунална предузећа, од којих се очекује да искористе могућности које Закон пружа како би побољшала квалитет и доступност услуга, ојачала свој финансијски положај кроз повећање степена наплате и постепено ускладила цене комуналних услуга са тржишним принципима. Истовремено, нова решења о спровођењу поступка поверавања комуналних делатности ће утицати на повећање заинтересованости приватних инвеститора за улагање у пројекте развоја и унапређења комуналне инфраструктуре јер ће бити гарантована законитост, јавност, равноправност учесника у поступку и транспарентност поступка поверавања. Истовремено, решења предложена у Закону ће утицати и на саме кориснике услуга, грађане и привредне субјекте, који могу да очекују постепено јачање одговорности вршилаца комуналних делатности, односно испоручилаца комуналних производа и услуга који,

уз примену принципа економске цене заузврат преузимају пуну одговорност за обухват, обим и квалитет производа и услуге.

#### **6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима**

Закон о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима предвиђа постепено усклађивање цена. Не очекује се да повећање цена комуналних услуга изазове последице по макроекономску стабилност, нити да погорша финансијски положај малих и средњих предузећа и грађана. Предлагач је предвидео да комуналне делатности код којих се крајњи корисник може утврдити превасходно се финансирају из цена комуналних услуга, као прихода вршиоца комуналних делатности, а комуналне делатности код којих се крајњи корисник не може утврдити финансирају се из буџета јединице локалне самоуправе, односно комуналне таксе.

#### **7. Да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове**

С обзиром на циљеве, које би требало Законом о изменама и допунама закона о комуналним делатностима остварити (побољшање ефикасности, квалитета и рационалности обављања комуналних услуга; побољшање конкурентности јавних комуналних предузећа на тржишту комуналних услуга, повећање броја квалитетних, дугорочних и одрживих међуопштинских споразума о пружању комуналних услуга, успостављање обавезујућих стандарда у погледу квалитета и обухвата комуналних услуга, заштита транспарентности и јавности у поступку поверавања комуналних делатности), који су постављени у јавном интересу, то позитивни ефекти доношења закона вишеструко превазилазе трошкове.

#### **8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију**

Недовољно ослањање на савремене принципе управљања комуналним делатностима, укључујући и постепено увођење принципа конкуренције за тржиште (у поступку избора вршиоца комуналне делатности) и на тржишту, један је од основних разлога за законске измене у овој области. Нацртом је предвиђено да комуналну делатност може да обавља свако лице, под условима одређеним законом, уз давање права локалној самоуправи да само одређене делатности може резервисати за оне субјекте којима повери обављање тих делатности. Укидају се ограничења за обављања низа комуналних делатности од стране приватног сектора која постоје у важећем закону, чиме се комунална делатност отвара за приватне инвестиције у неупоредиво већем обиму него што је до сада био случај.

#### **9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону**

У припреми овог нацрта закона, у току целог поступка активно су учествовали представници у својству чланова Радне групе за израду Нацрта закона: Министарство финансија, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство здравља, Синдикат запослених у комунално-стамбеној делатности, Градски синдикат јавних саобраћајних комуналних делатности „Независност“, Привредна комора Србије, Пословно удружење КОМДЕЛ, Стална конференција градова и општина, Републички комунални инспектор, Паркинг сервис, Град Београд, Удружење приватних погребних „Диантхус“.

Велики допринос чланови Радне групе дали су и у организовању и одржавању јавних расправа о овом нацрту закона. Непосредна искуства чланова Радне групе помогла су у дефинисању и уобличавању правних норми овог Нацрта закона ( тзв. консултације). Према томе, све заинтересоване стране имале у прилику да се изјасне о предлозима законских решења, чиме је Нацрт закона усклађен са одредбама Пословника Владе и Јединствених методолошких правила за израду прописа, као и међународним препорукама и стандардима.

Одбор за привреду и финансије је на својој седници одржаној дана 26. новембра 2015. године, на основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06-пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14) на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама закона о комуналним делатностима. У складу са одређеним програмом јавне расправе, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у поступку припреме Закона о изменама и допунама закона о комуналним делатностима и то у периоду од 27. новембра 2015. године, до 17. децембра 2015. године, спровело јавну расправу у присуству свих заинтересованих страна, ради прибављања коментара и сугестија свих релевантних институција и правних стручњака, како би се дошло до најадекватнијих решења. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је приликом организовања јавне расправе имало у виду да област коју регулише Закон о изменама и допунама закона о комуналним делатностима занима ширу јавност и да је Закон од великог значаја за привредне субјекте, те је стога у току јавне расправе обухватио велики број заинтересованих лица. Нацрт закона о изменама и допунама закона о комуналним делатностима, заједно са презентацијом која садржи преглед кључних новина, објављен је на сајту Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, и том приликом су позвана сва заинтересована лица да доставе своје примедбе, предлоге и сугестије на мејл адресу [jasmina.rasic@mgsi.gov.rs](mailto:jasmina.rasic@mgsi.gov.rs), , чиме је дата могућност свим заинтересованим лицима да изнесу своје ставове на предложени текст Нацрта.

Презентације и расправе о предложеном Нацрту закона водиле су се на округлим столовима, које је организовало Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у Београду 03.децембра 2015. године.

Јавна расправа и презентација Закона о изменама и допунама закона о комуналним делатностима, којом се закрружио круг јавних расправа, одржан је у просторијама Привредне коморе Србије 09. децембра 2015. године.

У току јавне расправе свим учесницима су у виду презентације представљена нова решења у Закону о изменама и допунама закона о комуналним делатностима, након чега су

спроведене дискусије о предложеним изменама и решењима. Велики број учесника јавне расправе доставио је своје примедбе, предлоге и сугестије. Све оправдане сугестије, примедбе и предлози су уграђени у текст Нацрта овог закона. С друге стране, одређеним сугестијама, примедбама и предлозима није било место у овом нацрту закона или уопште не представљају законску материју и нису предмет овог или других закона, или су сувише генералне природе, неодређене и уопштене, или могу бити решени на други начин или су већ решени законом, односно на неки други начин, а одређене сугестије, примедбе и предлози нису били оправдани и основани.

Примедбе изнете на јавној расправи, а које су најзначајније утицале на промену нацрта закона:

1. Дефинисање делатности које су од општег економског интереса;
2. Ближе одређивање појмова: погребне услуге, димничарске услуге, управљање отпадом;
3. Поверавање комуналних делатности;
4. Важност доношења подзаконских аката.

#### **10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона**

Капацитети јединица локалних самоуправа надлежних за обављање комуналних делатности уредиће се како би могли да обављају послове који су им дати у надлежност, као и да ће се појачати инспекцијски надзор у циљу ефикасног обављања комуналних делатности у складу са законом. Вршиоци комуналних делатности ће бити дужни да у року од три од месеца од дана ступања на снагу овог закона о изменама и допунама закона поднесу Привредној комори Србије захтев за издавање акта о испуњености услова за обављање комуналне делатности чиме ће се утврдити тачан број вршилаца комуналних делатности. Јединице локалне самоуправе ће бити дужне да ускладе своја општа акта у року од шест месеци од дана ступања на снагу подзаконских аката. Подзаконски акти који ће се доносити у складу са одредбама овог закона биће донети у року од осам месеца од дана ступања на снагу овог закона.