

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

## I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона је садржан у члану 97. став 1. тач. 6), 9) и 10) Устава Републике Србије, којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује систем обављања појединих привредних и других делатности, одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине и систем јавних служби.

## II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА И ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ОСТВАРУЈУ

Област комуналних делатности у правном систему Републике Србије уређује велики број прописа. Поред важећег Закона о комуналним делатностима и подзаконских аката, ову област регулишу прописи о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, о средствима у својини Републике Србије, о локалној самоуправи, главном граду, енергетици, управљању отпадом, водама, путевима, сахрањивању и гробљима, трговини, концесијама, јавним набавкама и друго. Многи од напред наведених прописа донети су после важећег Закона о комуналним делатностима те Закон са њима није усаглашен.

Очигледно је да пре свега одредбе о поверавању комуналних делатности из Закона о комуналним делатностима, а затим и неадекватне одредбе о начину формирања цена комуналних услуга не обезбеђују основ за ефикасно и квалитетно обављање комуналних делатности. Истовремено, важећи законски оквир не обезбеђује сигурност и предвидивост пословања приватним инвеститорима јер ограничава и нарушава конкуренцију због непостојања јасне процедуре поверавања која би омогућила суштинску једнакост понуђача – тзв. конкуренцију за тржиште. Закон не обезбеђује ни нужну заштиту јавног интереса у поступцима поверавања комуналних делатности. Зато је потребно да се уведе јаснија и транспарентнија процедура за поверавање обављања комуналних делатности и омогући постепено усклађивање пословања вршилаца комуналних делатности са економским принципима.

У Републици Србији неопходно је изменити неке од кључних принципа на основу којих се обављају комуналне делатности. Успостављање новог законодавног оквира, кроз доношење новог Закона о комуналним делатностима, треба да обезбеди основ за успешно функционисање и развој ових делатности. Недовољно ослањање на савремене принципе управљања комуналним делатностима изискује потребу да се ова област другачије регулише, укључујући и економски аспект формирања цена у овој области.

Нацрт закона о комуналним делатностима заснован је на следећим основним принципима:

1) ефикасност, квалитет и рационалност обављања комуналних услуга, који подразумева да комуналну делатност треба да обавља онај вршилац комуналне делатности, који је у конкуренцији са осталим понуђачима доказао да може да обезбеди испуњење свих ових услова;

2) конкуренција вршилаца комуналне делатности, која подразумева обавезу јединице локалне самоуправе да подстиче и одржава надметање за приступ вршењу комуналних делатности и у обављању комуналних делатности;

3) подршка побољшању ефикасности као и квалитета финансијског, оперативног, организационог и техничког пословања вршилаца комуналне делатности;

4) праћење ефикасности вршилаца комуналних делатности и резултата 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) обезбеђивање стабилног финансирања комуналних делатности;

8) постепеност у достизању економске цене комуналних производа и услуга (принцип „корисник плаћа“), којима се обезбеђује одржавање и развој објеката и система у комуналном сектору;

9) 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.

Циљеви, који се постижу доношењем 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. Законом се, такође, стварају услови за информисано праћење јавности поступка поверавања комуналних делатности. Применом принципа „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“ обезбеђују се средства за развој и унапређење комуналне инфраструктуре.

### **III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Нацрт Закона о комуналним делатностима подељен је у једанаест поглавља.

У првом поглављу уређује се предмет закона, даје се појам комуналне делатности и одређују комуналне делатности. У другом поглављу одређује се обим надлежности јединице локалне самоуправе у домену комуналних делатности и дефинишу носиоци комуналних делатности, начин обављања комуналних делатности и изузеци од принципа конкуренције у обављању комуналних делатности. У трећем поглављу се уређују послови државне управе у вези са комуналним делатностима. У четвртном поглављу уређује се поступак поверавања комуналних делатности. У петом поглављу уређује се поступак за успостављање међуопштинске сарадње у комуналној области. У шестом поглављу уређују се права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга. У седмом поглављу уређује се начин финансирања комуналних делатности. У осмом поглављу уређују се начин финансирања изградње и одржавања комуналне инфраструктуре. У деветом поглављу уређује се надзор над извршењем закона и права и дужности комуналних инспектора, као и односи комуналне инспекције са републичким инспекцијама и службама. У десетом поглављу садржане су казнене одредбе, а у једанаестом поглављу прелазне и завршне одредбе.

У поглављу I уређене су основне одредбе.

**Чланом 1.** прописан је предмет уређивања који чине општи услови и начин њиховог обављања.

**Чланом 2.** уређен је појам комуналне делатности, и то као делатности производње и испоруке комуналних производа и пружање комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем. Нацрт закона садржи листу од четрнаест комуналних делатности, за разлику од важећег закона чија основна листа има девет делатности. У складу са повећаним стандардима и очекивањима корисника комуналних производа и услуга, одређење комуналних делатности је шире од одређења у важећем закону, јер обухвата и управљање јавним паркиралиштима, управљање пијацама, обезбеђивање јавног осветљења, димничарску делатност и делатност зоохигијене.

**Чланом 3.** дато је детаљније одређење сваке од четрнаест комуналних делатности.

### **У поглављу II уређено је обављање комуналних делатности.**

**Чланом 4.** одређене су надлежности локалне самоуправе да обезбеди одговарајући обухват, обим и квалитет комуналних производа и услуга, да створи услове за унапређивање квалитета комуналних услуга у складу са принципима одрживог развоја и да подстиче конкуренцију носилаца комуналних производа и услуга. Прописана је надлежност Владе да утврди стандарде обављања комуналне делатности, а да на подручјима која су законом стављена под посебну заштиту, и другим подручјима од посебног значаја, Влада може да утврди посебне услове обављања комуналних услуга. Предвиђена је могућност да управљач подручја која су законом стављена под посебну заштиту, ако тако одлучи Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине спроведе поступак поверавања послова комуналних делатности на том подручју ако јединица локалне самоуправе не обезбеди обављање комуналних делатности.

**Чланом 5.** уређени су вршиоци комуналних делатности. Уређење вршилаца комуналних делатности у Нацрту закона је шире од одређења у важећем закону. Важећим законом су обављањем комуналне делатности могли да се баве јавна комунална предузећа као и привредна друштва и предузетници, уколико би им било поверено обављање делатности или појединих послова. Према Нацрту закона, комуналну делатност може обављати привредно друштво, предузетник, јавно предузеће, а уређивање и одржавање гробаља може да обавља и традиционална верска заједница. Предвиђено да јединица локалне самоуправе може градској општини, односно месној заједници или другом облику месне самоуправе поверити обављање одређених послова у вези са организацијом обављања комуналне делатности.

**Чл. 6. и 7.** уређена је обавеза јединице локалне самоуправе да подстиче конкуренцију у обављању комуналних делатности и одређени су основи за ограничавање права на вршење комуналне делатности. Нацртом је предвиђено да комуналну делатност може да обавља свако лице из чл. 5 у складу са прописима којима се уређује обављање те делатности, док се само за таксативно наведене делатности предвиђа могућност да их обављају само она лица којима јединица локалне самоуправе повери обављање комуналне делатности.

**У поглављу III уређено је вршење послова државне управе у вези са комуналним делатностима**

**Члан 8.** прописује надлежност министарства надлежног за комуналне делатности (у даљем тексту: Министарство) за вршење послова државне управе који се односе на унапређивање и развој комуналних делатности.

**Чланом 9.** утврђени су послови које обавља Министарство у вези са комуналним делатностима. Нагласак је на пружању стручне помоћи јединицама локалне самоуправе кроз давање мишљења о предлогу конкурсне документације заповеравање комуналне делатности као и на прикупљању података потребних за праћење резултата у обављању комуналних делатности.

**Чланом 10.** утврђена је обавеза достављања Министарству података потребних за праћење резултата у обављању комуналних делатности од стране јединица локалне самоуправе и вршилаца комуналних делатности.

#### **У поглављу IV уређен је поступак поверавања комуналних делатности.**

Нацртом закона о комуналним делатностима успостављена су два поступка поверавања комуналних делатности. За поверавање делатности водоснабдевања, одвођења отпадних вода и даљинског грејања потребно је организовати сложенији поступак из чл. 14-18. који укључује обавезу израде студије оправданости и спровођење јавне расправе о поверавању комуналне делатности. Остале комуналне делатности, кповеравају се у поступку који не мора да обухвати израду студије оправданости и спровођење јавне расправе. Чланом 9. став 1. тачка 1) је предвиђена обавеза прибављања мишљења Министарства на документацију о поверавању кад год се поверавање врши на рок дужи од 5 година, као и у другим случајевима када је то предвиђено актом Владе

**Чланом 11.** одређен је појам поверавања комуналне делатности. Под поверавањем комуналне делатности подразумева се временски орочено уговорно уређивање права на обављање комуналне делатности између једне или више јединица локалне самоуправе и вршиоца комуналне делатности (под којим се подразумева и предузеће са мешовитим власништвом јавног и приватног капитала).

**Чланом 12.** уређена је дужина трајања поверавања комуналне делатности. Поверавање делатности се врши на рок од пет година, осим уколико се обављање комуналних делатности поверава вршиоцу комуналних делатности, који преузима обавезу улагања средстава у изградњу комуналне инфраструктуре. У том случају период на који се поверавање врши може трајати до тридесет година, чиме је постигнуто усаглашавање са одредбама важећег Закона о концесијама.

**Члан 13.** уређује могућност локалне самоуправе да предвиди да вршилац комуналне делатности плаћа накнаду за право на обављање комуналне делатности. Ова одредба омогућава локалној самоуправи да у складу са резултатима студије оправданости поверавања објективно процени и степен економске исплативости пројекта поверавања и у складу са тим захвати део добити од обављања комуналне делатности која потенцијално може да представља стабилан и солидан буџетски приход током периода поверавања.

**Члан 14-18.** уређује поступак поверавања обављања комуналне делатности много прецизније него што је случај у важећем закону. Овим одредбама је уређена надлежност појединих органа локалне самоуправе у вези са поступком поверавања, детаљно је прописан и садржај студије оправданости поверавања обављања комуналне делатности (чл. 15), затим прибављање мишљења Министарства, при чему се предвиђа да се у случају недостављања мишљења у року од 30 дана сматра да је дато позитивно мишљење (чл. 16), као и ток јавне расправе (чл. 16). Чл. 17. и 18. уређују доношење одлуке о начину обављања комуналне делатности, односно о вршиоцу комуналне делатности.

**Члан 19.** уређује садржај уговора о поверавању обављања комуналне делатности, чиме се отклања још један битан недостатак важећег Закона о комуналним делатностима.

**Члан 20.** уређује једноставнији поступак за поверавање обављања комуналне делатности који се примењује за делатности из члана **Error! Reference source not found.** став 3. тачке 4-14. и из члана 2. става 4. Овај поступак је утолико једноставнији што се не предвиђа обавезе израде студије оправданости нити спровођења јавне расправе.

**У поглављу V** уређено је обављање комуналних делатности за две или више јединица локалне самоуправе (међуопштинска сарадња у комуналној области).

Ово поглавље уводи више нових елемената у самом процесу заснивања међуопштинске сарадње у циљу ефикаснијег доношења одлука о успостављању и спровођењу сарадње. Међуопштинска сарадња може се успоставити, и у пракси се и до сада успостављала, уз учешће приватног инвестиционог капитала као и без овог учешћа (само ангажовањем буџетских средстава јавног сектора) те се Нацртом закона предвиђа, ради заштите јавног интереса, као и интереса сваког појединачног учесника у преговорима о заснивању међуопштинске сарадње, да се на успостављање и спровођење међуопштинске сарадње у најважнијим секторима сходно примењују одредбе које су предвиђене за поверавање комуналних делатности.

**Чланом 21.** предвиђено је да се међуопштинска сарадња успоставља уговором.

**Члан 22.** предвиђа да председници општина, односно градоначелници јединица локалне самоуправе, учесници преговора о успостављању сарадње, именују по два представника у одбор за успостављање међуопштинске сарадње. Одбор припрема предлог о изради студије оправданости заједничког обављања комуналних делатности. Овај предлог о изради студије, који припрема Одбор, представља основ за одлучивање сваке појединачне јединице локалне самоуправе о давању одобрења за израду студије оправданости заједничког обављања комуналне делатности. Основна садржина студије оправданости одређена је законом (члан 15). Изради студије оправданости се приступа ако председници општина, односно градоначелници локалних самоуправа обухваћених предлогом за израду студије оправданости закључком наложиле израду студије оправданости. Извршни органи учесница у сарадњи могу овластити одбор да спроводи све оне радње које су у поступку поверавања предвиђене као радње за чије је спровођење надлежан извршни орган јединице локалне самоуправе.

**Чланом 23.** Нацрта уређен је поступак за одлучивање о заједничком обављању комуналне делатности, као и обавезна садржина уговора о заједничком обављању комуналне делатности. Уговор о заједничком обављању комуналне делатности ступа на снагу ако га у истоветном тексту, заједно са свим пратећим документима, усвоје све скупштине учесница у сарадњи у временском интервалу који не може бити дужи од 3 месеца.

**Чланом 24.** предвиђена је могућност оснивања Међуопштинског савета за комуналну делатност, који у поступку спровођења уговора о међуопштинској сарадњи може имати она овлашћења која му повере појединачно јединице локалне самоуправе и то: расписивање конкурса за поверавање комуналне делатности, одлучивање о поверавању комуналне делатности, давање сагласности на промену цена и слично.

**У поглављу VI** уређена су права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника комуналних услуга.

**Чланом 25.** уређен је настанак облигационог односа између вршиоца и корисника комуналне услуге, који, уколико се између корисника и вршиоца не

закључује појединачни уговор о пружању услуге, настаје даном када је започето пружање услуге. На све остале елементе облигационог односа између корисника и пружаоца услуга примењују се одредбе Закона о облигационим односима.

Овим поглављем такође су уређене и опште обавезе вршиоца комуналне делатности, његове обавезе у случају планираних и непланираних прекида испоруке, обавезе јединице локалне самоуправе према корисницима у случају непланираних прекида испоруке, опште обавезе корисника комуналне услуге према вршиоцу, посебна обавеза корисника комуналне услуге да обезбеди приступ комуналној инфраструктури вршиоцу комуналне делатности као и обавеза вршиоца комуналне делатности, који је обавља као поверену делатност, да посебно исказује у свом рачуноводству све приходе и расходе који су везани за обављање поверене комуналне делатности, уколико уз то обавља још неку делатност.

**У поглављу VII** уређено је финасирање комуналних делатности.

**Чланом 35.** проширена је листа извора финансирања комуналних делатности накнадом за право на обављање комуналне делатности.

**Чл. 36. и 37.** прописани су принципи и елементи за утврђивање цена комуналних. Носећи принципи су постепено достизање економске цене, непостојање разлике у ценама између различитих категорија потрошача и усаклађеност цена са стандардима приступачности. Овим стандардом се штити право потрошача у стању социјалне потребе који нису у могућности да себи приуште услугу чија је цена формирана на основу економских принципа. Методологијом, коју доноси Влада за комуналне делатности ће се такође постепено елиминисати сада постојећа велика разлика у ценама између различитих категорија потрошача, који сада за квалитативно исту услугу плаћају различиту цену, чиме се врши дискриминаторно и економски неоправдано унакрсно субвенционисање различитих категорија потрошача. Јединица локалне самоуправе је у обавези да прати кретање цена комуналних производа и услуга, а нарочито усклађеност цена комуналних услуга са прописаном методологијом.

**Чланом 38.** прописан је поступак за промену цена комуналних услуга. Као и до сада, одлуку о промени цене доноси вршилац комуналне делатности, а за делатности из члана 2. став 3. тач. 1-8. сагласност даје надлежни орган јединице локалне самоуправе. Свака фаза у поступку за промену цена има рок, у коме надлежни орган има обавезу у којој мора да се изјасни по поднетом захтеву. Уколико се не изјасни, сматра се да је захтев одобрен, односно дато позитивно мишљење на промену цене.

**Чланом 39.** Нацрта закона омогућено је јединици локалне самоуправе да утврди категорије корисника комуналне услуге који плаћају субвенционисану цену комуналне услуге, као и износ субвенција за сваку категорију. Субвенционисани део цене јединица локалне самоуправе надокнађује вршиоцу комуналне делатности из буџета.

**У поглављу VIII** уређен је својинско-правни режим на комуналној инфраструктури и финансирање изградње комуналне инфраструктуре

**Чланом 40.** предвиђено је да ако јединица локалне самоуправу у поступку поверавања да земљиште у својини јединице локалне самоуправе у закуп вршиоцу комуналне делатности, након истека периода поверавања сви објекти изграђени на том земљишту постају својина јединице локалне самоуправе.

Најважнија новина у односу на важећи Закон у **члану 41.** Нацрта закона је обавеза јединице локалне самоуправе да утврди накнаду за давање средстава за обављање комуналне делатности у јавној својини у закуп или на коришћење. Ова накнада не може бити нижа од износа амортизације средстава за обављање комуналне

делатности. У том смислу, на другачији и транспарентнији начин се уређује издвајање износа за амортизацију основних средстава за обнављање и изградњу нових комуналних објеката и инфраструктуре. Средства по основу накнаде за давање комуналних објеката и инфраструктуре у закуп су приход буџета јединице локалне самоуправе и користе се преко буџетског фонда за комуналну инфраструктуру за изградњу и инвестиционо одржавање објеката комуналне инфраструктуре.

**У члану 42.** уређено је право својине на уређајима за мерење потрошње комуналних производа и услуга. Појединачни инструмент који служи за мерење потрошње топле воде и воде за индивидуалне објекте становања, пословне објекте и друге индивидуалне потрошаче спада у опрему објекта, а његову набавку, уградњу, трошкове експлоатације и функционисања сноси власник. Носилац комуналне делатности закључује уговор са власником мерног инструмента о закупу мерног инструмента са неограниченим роком трајања, а мерни инструмент се уноси у основна средства вршилаца комуналне делатности.

### **У поглављу X уређен је надзор над применом овог закона.**

**Чланом 43.** Нацрта закона предвиђено је да инспекцијски надзор над применом овог закона врши министарство надлежно за комуналне делатности преко републичких инспектора за комуналне делатности, а да надзор над спровођењем прописа јединице локалне самоуправе донетих на основу овог закона врши јединица локалне самоуправе, преко комуналних инспектора. Надзор над радом вршилаца комуналне делатности врши јединица локалне самоуправе.

**Чл. 44-48.** уређује републички инспекцијски надзор у примени овог закона, као и права и дужности комуналне инспекције. Тако чл. 45. детаљније и шире утврђује права и дужности комуналног инспектора. Чл. 49. уређује међусобни однос комуналне инспекције, комуналне полиције и републичких инспекцијских служби.

### **У поглављу XI садржане су казнене одредбе.**

**Чл. 50-54.** уређене су казнене одредбе: прекршаји одговорног лица у јединици локалне самоуправе, преступи, прекршаји правног лица, предузетника и физичког лица.

### **У поглављу XII садржане су прелазне и завршне одредбе.**

**Чланом 55.** уређује се да облици међуопштинске сарадње успостављени пре ступања на снагу овог Закона настављају да постоје са овлашћењима која су им дата актима о оснивању, као и обавезу јединице локалне самоуправе да у року од 6 месеци од ступања на снагу овог Закона обезбеди да обављања комуналне делатности врши физичко или правно лице које испуњава услове за вршиоца комуналне делатности ако на дан ступања овог Закона на снагу комуналну делатност обавља физичко или правно лице које не може бити вршилац комуналне делатности у складу са чланом 5. овог Закона.

**Чланом 56.** уређен је престанак примене и важења ранијих прописа, при чему треба истаћи престанак примене Уредбе о поступку привремене обуставе преноса трансферних средстава из буџета Републике Србије јединици локалне самоуправе, односно преноса припадајућег дела пореза на зараде и пореза на добит Аутономној Покрајини у делу који се односи на цене комуналних услуга од доношења акта којим се утврђује методологија за формирање цена комуналних услуга.

**Чланом 57.** предвиђено је да ће Влада у поступку израде методологије за утврђивање цена предвидети постепено усклађивање висине цена са принципима и

елементима из члана 36. и 37. овог Закона, узимајући у обзир специфичности комуналних делатности као и степен развоја јединица локалне самоуправе.

**Чланом 68.** одређен је рок за ступање на снагу овог закона.

#### IV АНАЛИЗА ЕФЕКТА

##### 1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Закон о комуналним делатностима („Службени гласник“ бр. 16/97 и 42/98), усвојен је 1997. године а измењен 1998. године. У последњих дванаест година сукцесивно су доношени или значајније мењани закони, који уређују питања од суштинског утицаја на обављање комуналних делатности, као што су Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Службени гласник РС“ бр. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05-испр. и 123/07-др. закон), Закон о концесијама („Службени гласник РС“ бр. 55/03), Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“ бр. 116/08), Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“ бр. 129/07), Закон о водама («Службени гласник РС» бр. 30/10), Закон о управљању отпадом («Службени гласник РС» бр. 36/09).

Отуд потреба да се доношењем новог закона о комуналним делатностима ова област уреди у складу са начелима установљеним и садржаним у наведеном сету закона.

Наведена неусклађеност Закона о комуналним делатностима са секторским законима, не обезбеђује основ за ефикасно и квалитетно обављање комуналних делатности. Осим тога, досадашња пракса одавно је наметала одређене измене и допуне законских одредаба у овој области и указала у ком правцу и обиму би оне требале да буду извршене. Пре свега, важећи законски оквир не обезбеђује сигурност и предвидивост пословања приватном сектору као и нужну заштиту јавног интереса у поступцима поверавања комуналних делатности, како би се омогућила неопходна инвестициона улагања у комуналну инфраструктуру. Зато је потребно да се закон промени и уведе јаснија и транспарентнија процедура за поверавање обављања комуналних делатности, омогући постепено побољшање квалитета управљања и пословања у комуналном сектору, изврши усклађивање цена комуналних услуга са економским принципима.

##### *Начин обављања комуналних делатности у Србији*

У Србији 357 предузећа обавља комуналне делатности, а 126 предузећа су градови и општине основали за обављање стамбене делатности и уређење грађевинског земљишта (ЈП дирекције за грађевинско земљиште и ЈП за стамбено-комуналне послове). Ова друга група јавних предузећа не обавља комуналне делатности у смислу Закона о комуналним делатностима (нису јавна *комунална* предузећа), али статистички посматрано обе групе су иста категорија, деле суштински сличне проблеме и реформски захвати, које би требало предузети у обе категорије су исти или слични. У наведеним делатностима ради око 3,7% од укупног броја запослених у привреди Републике или око 53.000 људи. Јавна предузећа послују капиталом у државној својини и њихови оснивачи су градови и општине.

Делатности, које комунална предузећа обављају у пракси веома су разнородне. Често поједина комунална предузећа обављају више различитих делатности од којих је у неким једна уписана као претежна делатност. Ова хетерогеност има своје оправдање у организовању и функционисању мешовитих комуналних предузећа у мањим



срединама, али са аспекта упоредивости података и сагледавања положаја издвојених делатности, свакако изазива методолошке проблеме (нпр. колики број радника обавља сваку од делатности, који се трошкови повезују са обављањем сваке од делатности, како се одређује цена комуналне услуге у мешовитим предузећима када се не води рачуноводство засновано на трошковима итд).

У многим јавним комуналним предузећима се обављају и делатности које немају комуналну функцију: пројект бирои, истраживачки центри, сервиси за одржавање возила па чак и производња хлеба, експлоатација камена, обрада дрвене грађе, или пак класични финансијски сервиси (пример ЈКП “Инфостан” из Београда). У погледу начина организовања поједини комунални послови су међусобно различити. Неки од њих захтевају једноставну организацију, док су други и технолошки и организационо далеко сложенији.

У наредном прегледу дати су подаци о броју и типу свих комуналних предузећа у Србији. 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 комунална 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>

Резултати пословања комуналне привреде приказани су на бази података из репрезентативног узорка сачињеног од 170 јавних комуналних предузећа. Ова предузећа пружају комуналне услуге за укупно 91% укупне популације Србије (без Косова и Метохије), а структура овог узорка је следећа:

Посматрана група ЈКП	Број предузећа	Број становника којима се врше услуге	% у односу на укупан бр. становника у Србији
Специјализовани водоводи	30	4,315,585	58%
Специјализоване топлане	28	3,880,340	52%
Специјализоване чистоће, зеленила и гробља	11	2,128,133	28%
Мешовита комунална	102	4,842,168	65%

<b>предузећа</b>			
<b>УКУПНО</b>	<b>171</b>	<b>6,815,400</b>	<b>91%</b>

На квалитет обављања комуналних делатности, ниво акумулативности комуналне привреде као и веома незадовољавајући ниво инвестиција у комуналној области пресудни утицај има административна контрола цена комуналних услуга. Предузећа која обављају комуналну делатност у Србији (како јавна комунална предузећа тако и приватни оператери) у обавези су да поштују границу повећања цена, која је одређена пројекцијом инфлације за текућу годину у програмском документу који уређује макро-економске циљеве државе за текућу и наредне две године, доносно у Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици. Овај документ се доноси сваке године према буџетском календару у мају/јуну за наредну годину и две следеће године. Према планираној стопи инфлације могуће је повећање цена комуналних оператора (чији су оснивачи ЈЛС) и приватних предузећа којима је поверено обављање комуналне делатности у текућој години. Локалним самоуправама које својим предузећима одобре повећање цена веће од овог износа могу (према Уредби која ову област уређује не морају) бити укинута трансферна средства из републичког буџета док се цене не врате на претходни ниво. Иако је, у последње време нарочито, било неколико случајева да су локалне самоуправе одобравале повећање цена (у годишњим програмима пословања) које је више од пројектоване стопе инфлације највећи број локалних самоуправа се придржава ограничења датог у Меморандуму у буџету. Административна контрола цена довела је до тога да многа ЈКП не могу да покрију ни трошкове оперативног пословања, а камоли да инвестирају у капитално одржавање или изградњу нове инфраструктуре.

#### *Поверавање комуналне делатности према важећем Закону*

Последњих неколико година у појединим градовима и општинама основано је неколико приватних предузећа (Лесковац, Јагодина, Кикинда, Нови Бечеј, Смедеревска Паланка, неколико општина из источне Србије), којима су градови и општине поверили обављање комуналне делатности. Проблеми који се у пракси јављају у првим годинама примене ових уговора су:

1. Упркос законској одредби да се уговори о уступању делатности закључују на рок који је потребан за повраћај уложене инвестиције, чак и у инвестиционом пројектима где је лако доказати да је повраћај уложене инвестиције краћи (на пример 5-7 година), ови уговори се закључују на рок од 25 година (што је и најдужи рок предвиђен законом).

2. Законом о комуналним делатностима је предвиђено да општина самостално уређује својом одлуком тендерски поступак (како је наведено у Закону „услове и начин спровођења јавног конкурса“). Како Законом није предвиђена обавезна сходна примена одредби Закона о јавним набавкама, у пракси се дешава да локалне самоуправе својим одлукама предвиде недовољно квалитетан, јасан и транспарентан тендерски поступак који не даје довољне рокове за припрему тендера, не предвиђа адекватно јавно оглашавање (у смислу врсте гласила и рока важења огласа), не дефинише услове за квалификацију понуђача, садржину конкурсне документације, обавезне услове за учешће и тиме обесхрабрује потенцијалне понуђаче да учествују на тендеру и-или спречава избор најбољег понуђача.

3. Законом није уређена ни обавезна садржина уговора о поверавању комуналне делатности. Услед недовољно јаке преговарачке моћи градова и општина, често се дешава да садржину уговора у целини одреди и прилагоди својим интересима приватни

партнер, односно да се уговор остави недореченим, непотпуним или нејасним и подложним каснијим интерпретацијама стратешког партнера. Тако се дешава да су одредбе у тој мери неповољне за град, односно општину да се практично читав ризик пословања (укључујући и комерцијалне ризике, које би по дефиницији требало да сноси приватни сектор) преноси на јавни сектор. У неким уговорима су чак предвиђене одредбе у којима се, у случају раскида уговора, уговара неоторива претпоставка испуњења свих обавеза приватног партнера (на пример, сматра се да је реализована читава планирана и уговорена инвестиција).

4. Законом о комуналним делатностима није уређен поступак избора приватног партнера са којим локална самоуправа оснива ново предузеће са мешовитим власништвом или са којим закључује уговор о приступању већ постојећем друштву капитала, а које ће обављати комуналне делатности. Највећи проблем у вези са тим је што органи јавне власти немају обавезу да обезбеде примену начела конкуренције, транспарентности и једнакости у поступку избора приватног партнера кроз примену конкуритивног поступка. Интересовање инвеститора за веће инвестиционе пројекте у јавну инфраструктуру и иначе је прилично ограничено, односно тражња је по дефиницији лимитирана па се и у државама где постоји законска обавеза јавног оглашавања потребе за стратешким партнером дешава да јавни конкурси резултирају само једном понудом. Тим пре, одсуство обавезе за органе јавне власти да организују конкурс за проналажење инвестиционог партнера за оснивање заједничког предузећа у пракси доводи до тога да се сасвим легитимним сматра преговарање са једним партнером („стратешки партнер“) што доводи до повећања трошкова пројекта (па самим тим и јавних расхода) изазваног одсуством тржишта и конкуренције.

5. Због одсуства контролних механизма, у пракси се дешава да јавни партнер након закључења уговора о поверавању делатности без икакве накнаде пренесе новом предузећу целокупна основна средства јавног предузећа, које је до закључења уговора о поверавању делатности обављало одређену делатност (обично се без накнаде преноси право коришћења на земљишту и објектима, возила, опрема, машине итд. уз обавезу да ново предузеће преузме и раднике). Јавно предузеће остаје да постоји као тзв. „*empty shell*“, односно правно лице без запослених, капитала, имовине и делатности). Пренесена средства се не уписују као оснивачки улог у ново привредно друштво, не врши се њихова процена и за пренос се не тражи сагласност Републичке дирекције за имовину Републике Србије.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Успостављање новог законодавног оквира, кроз доношење новог Закона о комуналним делатностима, треба да обезбеди основ за успешно функционисање и развој комуналних делатности.

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.

Циљеви, који се постижу доношењем Закона о комуналним делатностима усмерени су на 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. Законом се, такође, стварају услови за информисано укључење јавности у поступак поверавања комуналних делатности и обезбеђује контрола у свим фазама овог поступка. Применом принципа „корисник плаћа” обезбеђују се средства за развој и унапређење комуналне инфраструктуре.

### ***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 комуналним делатностима на новим основама уредиће се односи вршилаца комуналне делатности и јединица локалне самоуправе, које су одговорне за обезбеђивање обима, обухвата и квалитета комуналних производа и услуга, уредиће се поступак за поверавање комуналних делатности уз примену начела јавности, транспарентности и заштите јавног интереса, повећаће се конкурентност јавних комуналних предузећа и подстаћи учешће приватног сектора у финансирању изградње комуналне инфраструктуре и обављању комуналних делатности.

### ***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 комуналним делатностима предвиђа постепено усклађивање цена комуналних услуга са економским принципима за одређивање цена. Цене комуналних услуга ће се формирати у складу са методологијом, коју прописује Влада. Не очекује се да повећање цена комуналних услуга изазове последице по макроекономску стабилност, нити да погорша финансијски положај малих и средњих предузећа и грађана. Наиме, Влада је Законом обавезана да у поступку израде методологије за утврђивање цена предвиди постепено усклађивање висине цена са принципима и елементима из Закона као и да одреди рок за њихову целовиту примену, који ће зависити од специфичности комуналне делатности као и од степена развоја сваке појединачне јединице локалне самоуправе.

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

С обзиром на циљеве, које би требало Законом 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 периоду март – јуни 2010. године, Министарство за животну средину и просторно планирање, као обрађивач Закона, најуже је сарађивало на припреми законског текста са Привредном комором Србије, Сталном конференцијом градова и општина, као асоцијацијом која окупља све јединице локалне самоуправе у Србији и Пословним удружењем комуналних предузећа „Комдел“.

Почетком јуна, текст нацрта су Стална конференција градова и општина, ПКС и „Комдел“ проследиле својим чланицама и другим заинтересованим актерима, који укључују јединице локалне самоуправе, привредна друштва, друга домаћа и страна правна лица, међународне развојне партнере, научне и стручне организације и друге јавне службе, удружења грађана и друга правна и физичка лица. Истовремено, текст нацрта закона стављен је и на веб сајт Министарства за животну средину и просторно планирање.

У периоду од 1. до 11. јуна 2010. године одржано је шест регионалних скупова и то у Панчеву 1. јуна, у Крагујевцу 3. јуна, у Нишу 7. јуна, у Сомбору 8 јуна, у Новом Саду 10. јуна и у Београду 11. јуна.

Заинтересоване стране изнеле су писмено своје ставове током маја и јуна 2010. године. У Нацрт закона уграђени су бројне сугестије и предлози заинтересоване јавности достављени Министарству.

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

У року од шест месеци од дана ступања на снагу Закона, донеће се подзаконски прописи потребни за његово спровођење.

Поред тога, ојачаће се капацитети министарства надлежног за комуналне делатности да би могло да обавља послове који су му дати у надлежност овим законом, а пре свега утврђивање методологије за формирање цена комуналних делатности и праћење ефикасности и резултата рада вршилаца комуналне делатности. У том смислу, установиће се информациони системи којима ће се обезбедити обрада података о вршењу комуналних делатности и олакшати дефинисање мера које треба предузимати ради побољшања стања у овој области.

Сарађиваће се са стручним и струковним удружењима, као и са донаторским програмима да би се обезбедило доношење подзаконских аката и праћење резултата рада вршилаца комуналних делатности у складу са најбољим међународним праксама.

## **V СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог Закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

## **РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Сагласно члану 164. Пословника Народне скупштине Републике Србије, предлаже се доношење закона по хитном поступку, с обзиром да би недоношење закона по наведеном поступку могло да проузрокује штетне последице у погледу остваривања стратешког опредељења Републике Србије у процесу приступања Европској унији и

Светској трговинској организацији, односно усаглашавања прописа у области вршења комуналних делатности.

Доношењем закона по хитном поступку обезбеђују се законодавни, управни, управно-правни, организационо-институционални, економски и други услови за функционисање целовитог система планирања управљања отпадом на територији Републике Србије у складу са са Споразумом о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08).