

## IV ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЕКОНОМСКЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређивање проблема које Закон о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима треба да реши:

Паралелно са променом укупног привредног амбијента мењао се и положај комуналне привреде и комуналних предузећа. Пред крај 20. века комуналној привреди било је најтеже, комунална предузећа су циклично пролазила кроз периоде успона и падова, али последњих година видно је да се положај комуналне привреде перманентно погоршава.

Показатељи пословања јавних комуналних предузећа из 2009. године до данас недвосмислено потврђују да је комунална привреда у озбиљним проблемима и у све дубљој кризи. Када се овоме дода чињеница да је уследио нови налет глобалне економске кризе, онда је јасно да се у наредним годинама, када се ради о комуналној привреди у целини, најжалост само може очекивати даље погоршање стања.

С друге стране, постојећи правни оквир није створио јасна правила на који начин се врши поверавање вршења комуналних делатности, нити контролу у односу на закључене уговоре о поверавању, нису створени услови за конкурентност која последично повећава квалитет у вршењу ових услуга, нису створени јасни параметри за одређивање цена комуналних услуга нити механизми за контролу поштовања начела у утврђивању тих цена.

#### - БРОЈ И СТРУКТУРА КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА;

Чињеница је да су општине и градови оснивали јавна комунална предузећа за обављање комуналних делатности, као и да је негде основано више тих предузећа, а у неким јединицама локалне самоуправе само једно или чак ниједно. 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 комуналних предузећа у Србији.

Уз податак о броју предузећа, дати су и оријентациони подаци о броју запослених у појединим деловима комуналне привреде. Табелесу сачињене на основу годишњих извештаја које достављају јединице локалне самоуправе.

Јединице локалне самоуправе углавном нису у могућности да правовремено доставе годишње извештаје министарству јер им знатан број вршилаца комуналних делатности исте не достављају, стога се у неким табелама ове анализе налазе парцијални подаци из извештаја јединица локалне самоуправе које су их доставиле.

Број запослених у јавним комуналним предузећима 2009-2012. године

Тип комуналног предузећа	Број ЈКП	2009.	2010.	2011.	2012.	Индх 2012/2009.
Засебни водоводи	34	9.895	9.704	9.592	9.710	98,1%
Мешовита ЈКП са водоводом	67	7.219	7.236	7.196	7.357	101,9%

Мешовита ЈКП без водовода	38	8.310	8.082	7.667	7.831	94,2%
Засебне топлане	32	4.822	4.726	4.706	4.780	99,1%
Засебне чистоће	5	2.695	2.671	2.773	2.921	108,4%
Засебна зеленила	6	2.142	2.148	2.172	2.228	104,0%
Засебна гробља	2	840	845	858	859	102,3%
<b>УКУПНО</b>	<b>184</b>	<b>35.923</b>	<b>35.412</b>	<b>34.964</b>	<b>35.686</b>	<b>99,3%</b>

Број запослених у јавним комуналним предузећима 2013. и 2014. година

Комунална делатност	Број привредних сујеката који обављају комуналну делатност		Број запослених	
	2013.	2014.	2013.	2014.
Снабдевање водом за пиће	11	11	3.321	2.736
Производња и дистрибуција топлотне енергије	8	8	1.500	1.460
Управљање комуналним отпадом	12	11	3.318	2.575
Погребне услуге	11	10	1.815	1.377
Пијачне услуге	11	10	1.537	1.227
Одржавање јавних зелених површина	13	12	2.023	1.631
Димничарске услуге	5	5	1.707	1.212

(Узорак је узет од 10 јединица локалне самоуправе: Алексинац, Крагујевац, Ћуприја, Ниш, Нови Сад, Ужице, Зрењанин, Чачак, Параћин и Суботица)

#### - УСЛОВИ ПОСЛОВАЊА КОМУНАЛНЕ ПРИВРЕДЕ;

Резултати пословања комуналне привреде приказани су на бази званичних података репрезентативног узорка сачињеног од 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.

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 политика цена комуналних услуга довела је до 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 топлења 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 приказани су подаци који се односе на приходе и трошкове комуналних предузећа, висину капитала, као и на дугове комуналних предузећа:

Остварени пословни приходи (износи у еврима)

Тип ЈКП	2009.	2010.	2011.	2012.	Реални раст
Засебни водоводи	170.555.174	168.099.721	169.476.925	176.674.379	3,59%
Мешовита ЈКП са водоводом	79.466.716	81.617.667	82.286.343	82.160.760	3,39%
Мешовита ЈКП без водовода	97.831.207	91.781.045	92.532.987	87.779.003	-10,28%
Засебне топлане	324.289.343	330.940.973	333.652.300	338.323.621	4,33%
Засебне чистоће	57.642.613	52.463.843	52.893.668	57.198.226	-0,77%
Засебна зеленила	30.396.730	30.247.047	30.494.854	31.145.093	2,46%
Засебна гробља	16.645.635	18.714.319	18.867.642	20.116.956	20,85%
<b>УКУПНО</b>	<b>776.827.419</b>	<b>773.864.616</b>	<b>780.204.719</b>	<b>793.398.037</b>	<b>2,13%</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.

Тренутне цене не покривају ни елементарне трошкове, а грађани и други корисници навикнути на ниске цене имају јак отпор код сваког, па и најмањег раста цена. Корисници комуналних услуга су 2000. године 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 1.000 литара воде из водовода кошта осетно више (као једна флаширана вода), али је просечна цена у Србији једна од најнижих цена у региону.

За комуналну делатност управљање комуналним отпадом, конкретно пружања услуга сакупљања и одвожења смећа, једна просечна породица у Србији 2000. године издвајала је свега 0,42 € месечно, аданас 2,5 € по домаћинству на месечном нивоу, што је такође далеко од достизања стандарда Европске уније. Премапројекцијима, минимална цена са којом систем управљања отпадом може бити одржив подразумева цене бар дупло веће од постојећих, иначе неће моћи да се испунеуслови прописани Законом о управљању отпадом, као и другим прописима. Без обзира на то што је оваква политика цена комуналних услуга код грађана популарна, треба знати да она води у исцрпљивање и обезвређивање постојећих комуналних предузећа, а на дуже стазе тренутак када ове услуге које су од пресудног значаја за нормално функционисање, здравље и живот људи неће имати ко да обавља. Сигуран начин достизања стандарда Европске уније био би престанак било какве контроле цена комуналних услуга на републичком нивоу, с обзиром на то да је, по

мишљењу већине стручњака који се баве комуналном проблематиком, било у теорији или у пракси, додатна контрола цена комуналних услуга непотребна јер скоро увек доводи до лошијих резултата којима се не обезбеђују одржавање и развој објеката и система у комуналном сектору. 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

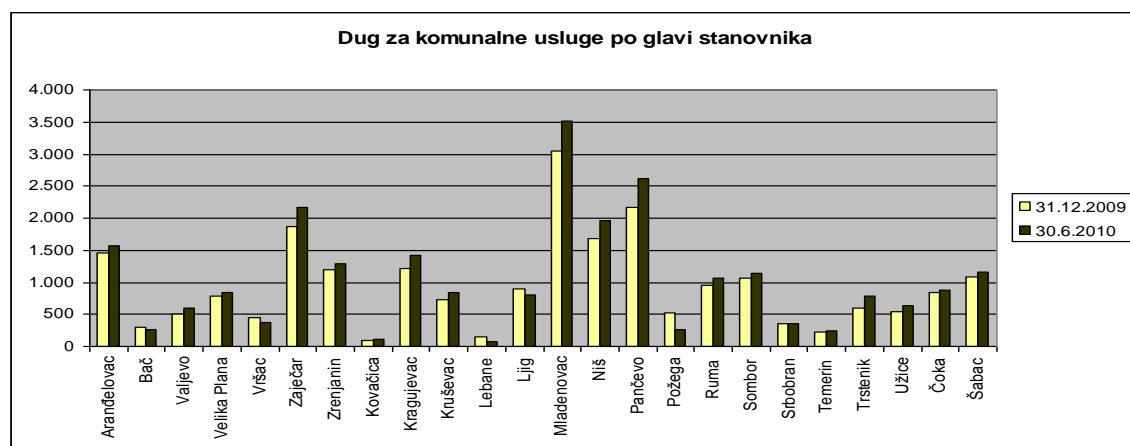
Као што је поменуто, пословни приходи код већине посматраних комуналних предузећа бележе нешто спорији раст од расхода, што је у сваком случају забрињавајућа тенденција.

Резултати пословања комуналних предузећа

Тип ЈКП	2009.	2010.	2011.	2012.
Засебни водоводи	-11.434.266	-4.605.838	1.751.590	-496.165
Мешовита ЈКП са водоводом	-7.641.664	-3.609.398	-2.844.375	-5.108.993
Мешовита ЈКП без водовода	-555.550	-502.331	-291.530	-1.080.231
Засебне топлане	-16.443.714	-15.387.002	-22.299.751	-2.735.074
Засебне чистоће	7.701.546	1.636.151	152.732	-658.724
Засебна зеленила	-196.488	-327.532	-538.222	-42.720
Засебна гробља	61.060	726.562	53.402	108.839
<b>УКУПНО</b>	<b>-28.509.075</b>	<b>-22.069.387</b>	<b>-24.016.154</b>	<b>-10.013.067</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 успевају 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.

Табела процента наплате потраживања за период 2013-14. године

Комуналне делатности	Процент наплате	
	2013.	2014.
Снабдевање водом за пиће	74	82,2
Производња и дистрибуција топлотне енергије	87	86
Управљање комуналним отпадом	75	82,4

(Узорак је узет из извештаја јединица локалне самоуправе: Алексинац, Крагујевац, Ниш, Нови Сад, Ужице, Зрењанин, Чачак, Параћин, Суботица, Ћуприја)

#### 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 имала 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:

Висина капитала комуналних предузећа (износи у еврима)

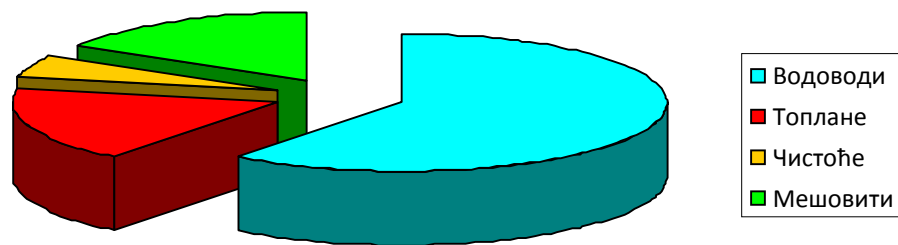
Тип ЈКП	2009.	2010.	2011.	2012.	Реални раст
Засебни водоводи	1.211.304.657	1.101.731.678	1.173.439.267	1.099.532.696	-9,23%
Мешовита ЈКП са водоводом	101.546.541	95.133.945	92.740.391	86.860.637	-14,46%
Мешовита ЈКП без водовода	69.246.951	64.082.354	65.020.771	58.028.031	-16,20%
Засебне топлане	150.671.945	121.282.780	104.718.136	97.698.374	-35,16%
Засебне чистоће	51.285.708	44.900.975	45.562.423	40.135.273	-21,74%
Засебна зеленила	16.097.646	14.172.649	15.460.179	13.955.362	-13,31%
Засебна гробља	10.168.414	9.873.107	9.316.931	8.641.037	-15,02%

1.610.321.862	1.451.177.488	1.506.258.098	1.404.851.409	-12,76%
---------------	---------------	---------------	---------------	---------

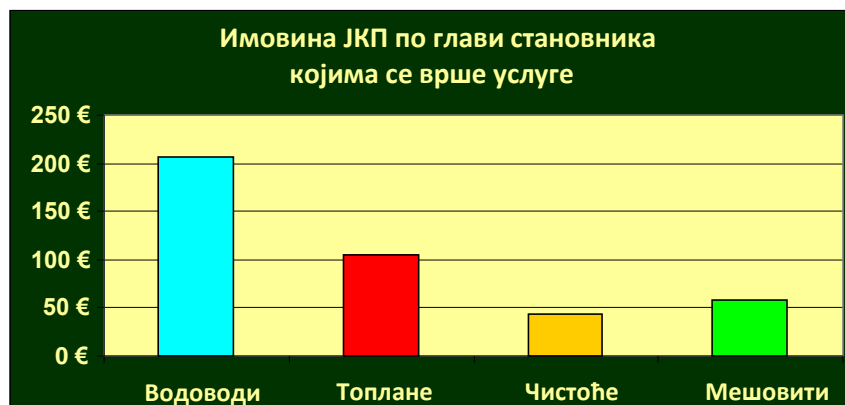
Оно што посебно забрињава су темпо и обим смањења капитала. Наиме, само у једној пословној години истопљена је десетина вредности капитала комуналних предузећа. Секторски посматрано, најгоре су прошле топлане које сада имају за 18 индексних поена мањи капитал него прошле године, али није посебно боље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

Из наредног прегледа види се да 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 топловодних цеви, градским депонијама комуналног отпада и др.

Чланом 7. Нацрта закона усклађен је поступак поверавања вршења комуналних делатности са поступком прописаним Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, због чега се очекују јаснија процедура и контрола приликом поверавања комуналних делатности, у смислу да се на поступак поверавања обављања комуналне делатности чије се финансирање врши из буџета јединице локалне самоуправе, односно чије се финансирање обезбеђује у целисти или делимично наплатом накнаде од корисника услуга, примењују одредбе закона којим се уређују јавно-приватно партнерство и концесије.

Током редовних инспекцијских надзора утврђено је да у 90% јединица локалне самоуправе постоји неусклађеност са чланом 5. Закона о комуналним делатностима јер скоро све јединице локалне самоуправе имају основана јавна комунална предузећа којима је поверено обављање комуналних делатности из члана 2. став 3. тач. 1) и 2) Закона о комуналним делатностима. Међутим, у 90% случајева јавна комунална предузећа комуналну делатност **снабдевање водом за пиће** обављају у ужем градском/општинском језгру, док у 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 и сл, што је у супротности са чланом 5. важећег закона.

У већини случајева таква водоводна мрежа изграђена је од самодоприноса грађана, без техничке документације (пројеката, грађевинске, употребне дозволе, водне сагласности и сл), нису поштовани стандарди приликом изградње (промер цеви, квалитет цеви и др), тако да у оваквим случајевима јавна комунална предузећа, вршиоци комуналних делатности, не могу преузети управљање и одржавање поменутих месних водовода. У оваквим случајевима јединица локалне самоуправе дужна је 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 комунална инспекција донела је 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. важећег закона. С обзиром на проблеме који су присутни на терену (поједине месне заједнице немају потребне дозволе да сеоске водоводе дају на управљање ЈКП, док друге месне заједнице имају велики отпор да дају исте водоводе на управљање ЈКП), решењима републичке комуналне инспекције давани су рокови од годину дана за усклађивање са важећим законом.

Почевши од 2005. године, када је уведена додатна индиректна контрола цена комуналних услуга на републичком нивоу, у највећем броју јединица локалне самоуправе цене ових услуга су повећане само за пројектовани номинални раст цена на мало. Цене услуга снабдевања водом и одвођења отпадних вода су, у периоду од 2009. до 2013. године порасле за 30,6% уз раст цена на мало од 33%, што представља реалан пад цена тих 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. године показује да 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 евра по прикљученом становнику или око 437 евра годишње по запосленом. Током пет година то чини око 2.185 евра по запосленом, тј. укупно око 44.000.000 евра.

Број	Година	Приход динара	Трошкови динара	Биланс динара	Биланс евра
1	2009.	28.989.772.000	31.031.763.000	-2.041.991.000	-17.016.592
2	2010.	31.660.692.000	32.671.846.000	-1.011.154.000	-8.426.283
3	2011.	35.245.700.000	35.430.481.000	-184.781.000	-1.539.842
4	2012.	37.274.221.000	38.630.925.000	-1.356.704.000	-11.305.867
5	2013.	37.912.842.000	38.608.789.000	-695.947.000	-5.799.558
6	Укупно	171.083.227.000	176.373.804.000	-5.290.577.000	-44.088.142

Просечна цена воде за становништво у 2014. години била је 39,44 динара за сваких 1000 литара, уз распон цена од 1:12,6. Просечна цена сакупљања, одвођења и пречишћавања отпадне воде била је 16,86 динара за 1.000 литара сакупљене и одведене отпадне воде, уз распон цена од 1:12,7. Минимална цена воде у децембру 2014. године била је невероватних 9,98 динара по метру кубном, а канализације такође невероватна 4,3 динара по метру кубном. Приметно већу цену услуга имале су општине које су биле у програму КФВ (Немачке банке за развој). Уз важећу политику цена, предузећа водовода и канализације не могу одржати ни постојећи ниво услуга, а поготово не могу издржати промене које их чекају.

Одредбом члана 5. став 2. Закона о комуналним делатностима прописано је да комуналну делатност **управљања 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.

Надаље, Законом о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 - др. закон, 120/12 – одлука УС и 84/13 – одлука УС) прописано је, између осталог, да уређивање и одржавање гробља скупштина општине може поверити и месној заједници. Из наведеног произлази да су неопходне измене постојећег правног оквира који се односи на погребне делатности, односно сахрањивање, управљање и одржавање гробаља.

То пре свега из разлога што у Србији постоји велики број нелегалних гробаља, гробља која нису поверена јавним предузећима нити су јединице локалне самоуправе својом одлуком послове уређења и одржавања гробља повериле цркви и верским заједницама, као и да грађани изграђују гробна места из сопствених средстава, односно због



недостатка средстава грађанима се уступа изградња гробних места и да користе простор на постојећим гробљима.

Већ изнета одредба члана 5. важећег закона којом је дат монопол јавним предузећима представља озбиљан проблем у смислу да је онемогућено приватним привредним субјектима пословање у оквиру ове делатности. Наиме, приватни погребници Србије не могу да се баве комуналном делатношћу управљање гробљима и погребне услуге иако имају приватне фирме више десетина година, плаћају порез, имају издатке око запослених и сл, због чега је неопходно овај проблем детаљно размотрити.

Укупна вредност инвестиција у 2014. години у овој области 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.

Имајући у виду наведено, изменама и допунама Закона о комуналним делатностима извршена је либерализација у вршењу погребних услуга тако што је тржиште потпуно отворено и за приватни сектор. Наиме, предложеним изменама и допунама Закона о комуналним делатностима, и то изменом члана 5. став 2. важећег закона, прописано је да су погребне услуге у потпуно либерално одређеној надлежности (једнако и за јавни и за приватни сектор). У односу на делатност погребних услуга, извршено је њихово раздвајање на делатност управљања гробљима и на погребну делатност, при чему је у односу на погребну делатност једини и кључни услов под којима се обављају активности које спадају у погребну делатност, заправо тржишни принцип, односно принцип слободне конкуренције. Дакле, погребне делатности су изузете из система поверавања, те ће свако правно лице и предузетник који испуни услове прописане законом и подзаконским актом моћи да обавља ову делатност. Овим је решен проблем који се односи на пословање приватног сектора у области погребних услуга.

Закон о добробити животиња регулише услове под којима се чувају кућни љубимци, те обавезе њихових власника, у смислу да је власник, односно држалац кућног љубимца, дужан да обезбеди кућном љубимцу бригу, негу и смештај, у складу са врстом, расом, полом, старошћу, као и физичким и биолошким специфичностима и потребама у понашању и здравственом стању кућног љубимца. Међутим, сахрањивање посмртних остатака кућних љубимаца није регулисано овим, нити другим законом, те се годинама уназад, са све већим бројем кућних љубимаца, поставило оправдано питање на који начин ће бити регулисано поступање са угинулим кућним љубимцима. Из тог разлога уведена је нова комунална делатност - **управљање и одржавање гробаља за кућне љубимце и сахрањивање кућних љубимаца**, коју ће такође моћи да обављају сви привредни субјекти који испуне прописане услове. Према предложеном решењу нацрта, ова делатност обухвата: одржавање гробаља за кућне љубимце и објеката који се налазе у склопу тих гробаља, одржавање и наплату накнаде за одржавање гробних места; обезбеђивање, давање у закуп и продају уређених гробних места; сахрањивање или кремирање, одржавање пасивних гробаља, као и чување и превоз посмртних остатака угинулог кућног љубимца од места угинућа до места сахрањивања или до крематоријума.

Такође, посебну пажњу захтева и **комунална делатност димничарских услуга**. Неопходно је истаћи да оштећен и неодржаван димњак угрожава здравље људи, али и њихову имовину кроз повећање ризика од избијања пожара, као и да у Србији постоји велики број старих и запуштених димњака чије коришћење без санације доноси велике

ризике. Због нестручног одржавања димњака, у периоду од 2012. до 2015. години евидентирано је 3.000 пожара, што је узроковало штету у износу од два милиона евра, а трошкови интервенције ватрогасних служби износили су око 200 милиона динара, што указује да димњаке чисте вршиоци комуналних делатности без неопходне обуке и опреме. У предложеним изменама и допунама Закона о комуналним делатностима, прописано је да Владаближе прописује садржину, начин и услове за отпочињањеобављања комуналних делатности, којима се посебно уређују: стручна оспособљеност кадрова и технички капацитет које морају да испуне вршиоци комуналних делатности за обављање одређене комуналне делатности, чиме ће се створити јасни услови и правила за обављање свих комуналних делатности. На тај начин ће се избећи нестручно одржавање, а доношењем подзаконских аката из ове области прописаће се обавезе које би морале да испуне овлашћене димничарске фирме у погледу опреме, обуке и послова чишћења и одржавања димњака и ложних уређаја, као и права и обавезе грађана и привреде у погледу ангажовања стручних компанија. Како је потреба за профилом димничар велика у Србији, на овај начин ће се отворити простор и за нова радна места.

Број привредних субјеката и број запослених који обављају комуналну делатност димничарске услуге, као и број прочишћених димњака за период 2013-2015.годину

Комуналне делатности	Број привредних субјеката који обављају комуналну делатност			Број запослених			Број прочишћених димњака		
	2013.	2014.	2015.	2013.	2014.	2015.	2013.	2014.	2015.
Димничарске услуге	7	7	7	1.893	3.421	3.495	63.773	49.049	51.939

(Узорак сачињен на основу годишњег извештаја јединица локалне самоуправе: Ниш, Суботица, Крагујевац, Лозница, Бечеј, Шид и Пирот)

**Члан 25. став 1. тачка 5. Закона о комуналним делатностима прописује непостојање разлике у ценама између различитих категорија потрошача, сем ако се разлика не заснива на различитим трошковима обезбеђивања комуналне услуге.** Ово заправо значи да цена комуналних услуга треба да буде изједначена за правна и физичка лица. Републичкој комуналној инспекцији веома често стижу представке тј. захтеви за инспекцијски надзор у јединицама локалне самоуправе над спровођењем члана 25. Закона, а то су углавном захтеви правних лица која инсистирају на поштовању наведеног члана. На основу извештаја о обављању комуналних делатности које јединице локалне самоуправе достављају сваке године Министарству и на основу редовних инспекцијских надзора, закључено је да се одредбе члана 25. у пракси не поштују. Наиме, цена комуналних услуга (вода, канализација и отпад) за правна лица је два до четири 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, док је цена воде коју плаћају физичка лица социјална цена.

Имајући у виду овај проблем, у предложеним изменама и допунама Закона о комуналним делатностима предвиђено је да је јединица локалне самоуправе дужна да у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, у случају да у одлукама о ценама комуналних услуга постоји знатније одступање од начела за одређивање цена комуналних

услуга прописаних овим законом, донесе план о усаглашавању цена у складу са наведеним начелима. Овај план обавезно садржи опис и квалификацију одступања, као и начин и динамику којом ће се утврђено одступање отклонити, с тим што период реализације плана не може бити дужи од две године од дана његовог доношења.

Такође, у предложеним изменама и допунама Закона о комуналним делатностима предвиђено је да Влада доноси јединствену методологију за утврђивање цена комуналних услуга код којих се може утврдити крајњи корисник којим ће се јединице локалне самоуправе и вршиоци комуналних делатности обавезати за поштовање утврђених општих правила при утврђивању цена комуналне услуге. Вршиоци комуналних делатности биће 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. 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).

Посебну пажњу у изменама и допунама закона предлагач је прописао у надзору над применом овог закона, како би се успоставио ефикасан систем који омогућава примену и поштовање одредаба овог закона.

## **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 усмерење и политика трансформације формулисана на републичком нивоу.

У супротном, догодиће се оно што се већ дешавало у другим државама које 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 пође од постојећих јавних 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 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 као делатности од општег интереса, што ће се постићи успостављањем обавезујућих нивоа

у погледу квалитета и обухвата комуналних услуга и мерењем постигнутих нивоа на основу изјашњавања корисника комуналних услуга у складу са чланом 9. Нацрта закона;

2) прецизна дефинисаност комуналних делатности, кроз јасно одређивање израза који су употребљени у овом закону, као и могућност да свака делатност буде детаљно уређена подзаконским актом који ће бити донет на основу овог закона;

3) решавање питања сахрањивања кућних љубимаца, кроз прописивање нове комуналне делатности управљања и одржавања гробаља за кућне љубимце и њихово сахрањивање;

4) утврђено је учешће управљача заштићеног природног добра или туристичког простора у поступку поверавања комуналне делатности у тим подручјима, односно учешће цркве или верске заједнице у доношењу одлуке о поверавању послова уређивања и одржавања гробаља које је у својини цркве или верске заједнице;

5) конкуренција вршилаца комуналних делатности подразумева обавезу јединице локалне самоуправе да подстиче и одржава надметање за приступ вршењу комуналних делатности и у обављању комуналних делатности кад год је то законски дозвољено, технички могуће и економски оправдано;

6) побољшање ефикасног, оперативног, организационог и техничког пословања вршилаца комуналне делатности, што ће се постићи мерењем постигнутих нивоа, на основу обавезе јединице локалне самоуправе да доставља извештаје Министарству у складу са чланом 5. Нацрта закона;

7) заштита јавног интереса, транспарентности и јавности у поступку поверавања комуналних делатности, посебно кроз упућивање на јасне процедуре прописане законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије;

8) заштита права корисника комуналних производа и услуга увођењем што већег броја комуналних услуга у обухват закона који уређује заштиту потрошача, односно обезбеђивање квалитетног, трајног и доступног комуналног сервиса;

9) обезбеђивање стабилног финансирања комуналних делатности, што ће се постићи увођењем таксе за комуналне услуге за обављање комуналних делатности у складу са чланом 13. Нацрта закона, с обзиром на то да ће се приход јединице локалне самоуправе по основу плаћања таксе превасходно користити за финансирање комуналних делатности у делу одвођења атмосферских вода и комуналних делатности из члана 3. став 1. тач. 8), 10), 11), 12) и 14) важећег закона;

10) постепеност у достизању економске цене комуналних производа и услуга (принцип „корисник плаћа“), којима се обезбеђују одржавање и развој објеката и система у комуналном сектору у складу са јединственом методологијом из члана 12. Нацрта закона;

11) 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 и утврђивање субвенција за те кориснике утврђено јечланом 15. Нацрта закона.

Индијектно, предложене измене закона кроз прописивање јасних надлежности комуналних инспектора и обавеза јединица локалне самоуправе утицаће на енергетску уштеду- повећање енергетске ефикасности и повећање заштите животне средине - смањење загађења, што све утиче на заштиту здравља и живота људи. Притом, прописивањем нове комуналне делатности и либерализацијом одређених комуналних делатности, те побољшањем опште пословне климе, овим Нацртом закона утиче се и на отварање нових радних места у овим областима.

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

Основни проблем у примени Закона о комуналним делатностима је његова неусклађеност са појединим секторским законима који уређују остале аспекте обављања комуналних делатности (укључујући и пословање привредних субјеката који ове делатности обављају): Законом о ветеринарству, Законом о превозу и друмском саобраћају (у односу на могућност да две или више јединица локалне самоуправе могу организовати заједничко обављање комуналних делатности, што би у случају градског и приградског превоза путника било у супротности са одредбама Закона о превозу и друмском саобраћају), Законом о инспекцијском надзору, Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, Законом о заштити потрошача и Законом о енергетици.

Имајући у виду наведене неусклађености Закона о комуналним делатностима са другим секторским законима, очигледно је да није могуће применити друге могућности за решавање уочених проблема, односно да је обезбеђивање основа за ефикасно и квалитетно обављање комуналних делатности могуће једино изменом законског оквира и његовим усаглашавањем са другим секторским законима. У том смислу, друге могућности су оцењене као неадекватне.

Напомињемо да је неопходно да се Закон о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, 120/12– одлука УС и 84/13– одлука УС), као пропис из делокруга Министарства, усагласи са предложеним изменама и допунама Закона о комуналним делатностима у складу са изменом члана 5. став 2. Закона о комуналним делатностима.

### **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 статус кво 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 није могуће решити, 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:**

У првој категорији субјеката регулације, на које ће предложена решења у закону највероватније утицати, налазе се пре свега државни органи: ресорно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у процесу праћења, надзора и контроле, као и јединице локалне самоуправе, које су по Уставу и закону одговорне за функционисање и развој комуналних делатности и које су као такве доносиоци свих кључних одлука.

С обзиром на материју коју регулише, решења предложена у Нацрту закона 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 и постепено ускладила цене комуналних услуга са тржишним принципима, на начин који је образложен кроз циљеве 6), 9). и 10);

- привредна друштва и предузетнике који обављају комуналну делатност кроз омогућавање већег броја услуга које може да врши приватни сектор, што је омогућено либерализацијом вршења одређених комуналних услуга и прописивањем транспарентног поступка у поверавању комуналних делатности;

- повећање заинтересованости приватних инвеститора за улагање у пројекте развоја и унапређења комуналне инфраструктуре јер ће бити гарантоване законитост, јавност, равноправност учесника у поступку и транспарентност поступка поверавања, што се постиже упућивањем на закон о јавном приватном партнерству и концесијама у поступку поверавања комуналних делатности;

- 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. Такође, омогућено је учешће грађана Републике Србије, као корисника комуналних услуга, у контроли квалитета пружених услуга од стране вршилаца комуналних делатности на тај начин што је прописано да приликом уређивања начина обављања комуналне делатности скупштина јединице локалне самоуправе обавезно одређује и начин континуираног изјашњавања корисника комуналних услуга о квалитету пружања комуналних услуга од стране вршилаца комуналних делатности, а што представља битан елемент приликом поверавања вршења комуналних делатности из члана 9. овог закона. Значајно је и то што ако се већина корисника комуналних услуга изјасни данијезадовољна пруженом комуналном услугом одређеног вршиоца комуналне делатности, јединица локалне самоуправе покреће поступак преиспитивања рада тог вршиоца комуналне делатности и налаже му да отклони недостатке, са могућношћу раскида закљученог уговора о поверавању у случају да не отклони те недостатке у прописаном року, а који су наведени у изјашњавању корисника.

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

Овај закон системски уређује стање у комуналној области и као такав непосредно не регулише питања којима се генеришу трошкови субјеката регулације, међу којима су свакако најважније све категорије корисника комуналних услуга – група потрошача.

У складу са овом ситемском поставком, као и Уставом, Република Србија око тих питања нема директну надлежност, већ све кључне одлуке о статусу вршиоца, о ценама

комуналних услуга, начину финансирања комуналних делатности и висини евентуалних субвенција према вршиоцима делатности доносе надлежни органи јединица локалних самоуправа.

У односу на важећи Закон о комуналним делатностима, Нацрт закона не уноси нове елементе на основу којих би трошкови корисника услуга били већи од досадашњих. Тако су у сектору цена комуналних услуга остале непромењене одредбе Закона у којима се утврђује пет (5) начела за утврђивање цена, а једина измена је у делу којим се дефинишу извори финансирања комуналних делатности где је досадашња комунална накнада термилошки усклађена са прописима којима се уређују јавни приходи, а са циљем да то остане изворни приход буџета јединица локалне самоуправе.

Нацрт закона уводи важну новину: доношење подзаконског акта - Уредбе о јединственој методологији за одређивање цена комуналних услуга (које имају идентификованог крајњег корисника) која је механизам за примену тих начела, с обзиром на то да се у пракси дешавало да јединице локалне самоуправе као доносиоци одлука на различите начине тумаче и примењују закон или га не спроводе доследно и потпуно. Оваква пракса супротна је захтевима међународних финансијских и развојних институција које доделу бесповратних донаторских средстава и повољних кредитних линија за финансирање комуналне инфраструктуре условљавају управо променама у политици цена и преласком на економске цене комуналних услуга.

По предложеном решењу, методологија се не би односила и не би обухватила оне комуналне делатности код којих није могуће утврдити крајњег корисника комуналних услуга, због чега ове комуналне услуге ни немају јединичну цену.

Поред тога, како у многим срединама нису обезбеђени стабилни извори за финансирање комуналних делатности, овакав економски неодржив начин финансирања је преко капиталних и других субвенција правио притисак на повећање јавне (буџетске) потрошње. Јасно је да је повећање било ког вида субвенција у директној супротности са напорима Владе да се рационализују сви видови јавне потрошње, а Нацрт закона у овом делу преко смањеног притиска на субвенције даје допринос укупним напорима за смањење буџетског дефицита и увођења реда у јавне финансије.

Досадашња пракса показала је да у примени у основи исправних и са ЕУ стандардима усаглашених начела око формирања цена, постоје одступања која доводе до дискриминације појединих група корисника комуналних услуга.

Елементи дискриминације појављују се из више разлога:

- Први разлог је недовољно прецизно мерење (очитавање) потрошње, што због недостатка мерних инструмената, што због примене неадекватних јединица мере за извршену услугу, због чега у пракси постоје разни видови упросечавања. Једна група корисника од овог упросечавања неосновано се оптерећује трошковима других група корисника који су тако прикривено субвенционисани. Овај проблем свакако ће бити третиран решењима предвиђене Уредбе о методологији за утврђивање цена, која ће свакако садржати и елементе тарифне политике.

- Други разлог који дискриминише поједине групе потрошача, уз истовремено фаворизовање других група (подкатегија), јесу осетно више тарифе које се примењују на правна лица у односу на становништво и друге повлашћене категорије потрошача. Ова пракса трошковно непотребно оптерећује привреду, а изразито негативно дејство је нарочито код малих и средњих привредних субјеката којима овај додатни трошак успорава развој.

Подаци прикупљени из јединица локалних самоуправа и анализе рађене у Министарству показују да је распон између тарифа за становништво и правна лица на нивоу од 1:2,5 односно да привреда исту услугу плаћа у просеку два и по пута скупље него грађани.

С друге стране, пилот-рачунице показују да би нагли раскид са овом, у основи неодрживом праксом, изазвао осетан раст цена и тарифа које се примењују на становништво које је такође осетљива категорија корисника и чији стандард такође треба заштитити од наглих ценовних удара. Уједначавање цена у просеку би привреди преполовило рачуне за комуналне услуге, али би истовремено становништву и другим привилегованим категоријама потрошача услуге требало по том основу да поскупе за око 22%.

Због тога је Нацрт закона, имајући у виду интересе свих категорија корисника услуга, предвидео раскидање са праксом којом се дискриминишу или прикривено субвенционишу поједине категорије корисника, али са прелазним периодом од две године који јединицама локалне самоуправе даје простор да избегну нагли удар на стандард становништва и нагли раст трошкова других привилегованих категорија - директних и индиректних корисника буџета.

Преко СКГО, као асоцијације свих наших локалних самоуправа, покренута је иницијатива и у току 2013. године урађен је и објављен документ под називом „Јединствена методологија за одређивање цена комуналних услуга” која је рађена потпуно у складу са Законом о комуналним делатностима, а нарочито са начелима из члана 25. Пилот-провере рађене у неколико градова и општина показале су да ће у већини случајева примена ове методологије заиста довести до повећања цена (има примера где је израчунато да би цене могле чак и да се смање), али су показале и да није оправдано страховање да ће цене енормно порасти. Напротив, показало се да би у већини случајева већ са растом цена од 15-20% био достигнут ниво којим се обезбеђује стабилно финансирање комуналних делатности. То значи да би у тим општинама економске цене комуналних услуга могле да се достигну у релативно кратком року од само неколико година. Притом, заштита потрошача се постиже увођењем обавезног корективног елемента за одређивање висине цене комуналне услуге кроз тзв. границу приступачности. Утврђивање границе приступачности је показатељ цене коју грађани реално могу да поднесу и она се утврђује у односу на просечну нето зараду у конкретној јединици локалне самоуправе. Овде треба посебно напоменути чињеницу да комуналне услуге као такве не утичу пресудно на укупан стандард грађана, али су свакако значајан издатак у оквиру укупних трошкова становања и то је битан разлог због чега ће се управо водити рачуна о овом корективном елементу како ни у ком случају не би дошло до угрожавања стандарда живота грађана Републике Србије.

Трошкови израде студије оправданости приликом утврђивања интереса да две или више јединица локалне самоуправе организују заједничко обављање комуналне делатности представљају административни трошак који кроз своје капацитете сноси јединица локалне самоуправе, те нема додатних трошкова за грађане.

*Примери за промене цена за поједине врсте комуналних делатности на територијама различитих локалних самоуправа:*

У наредним табелама приказани су резултати примене методологије развијене у оквиру активности СКГО (Стална конференција градова и општина) у току 2013. године:

**а) Базичне комуналне услуге са границом приступачности**

У наредним прегледима приказане су цене основних комуналних услуга израчунате применом Методологије на основу података добијених од конкретних ЈКП.



<b>ЦЕНЕ ВОДЕ</b>	<b>Специјализован водовод</b>	<b>Мешовито ЈКП са водоводом</b>	<b>Мешовито ЈКП из мале општине</b>
Постојећа јединична цена без ПДВ	40,00 дин/м <sup>3</sup>	41,40 дин/м <sup>3</sup>	34,99 дин/м <sup>3</sup>
Просечан месечни рачун по постојећим ценама	600,00 дин.	621,00 дин	524,85 дин
<b>Потребно повећање</b>	<b>+20,35%</b>	<b>- 6,50%</b>	<b>+60,54%</b>
Просечан месечни рачун по коригованим ценама	722,13 дин	580,66 дин	842,60 дин.
Граница приступачности	3%	3%	3%
Могућ (приступачан) износ просечног рачуна	1.459,80 дин.	1.173,39 дин.	842,60 дин.
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА</b>	<b>48,14 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>38,71 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>56,17 дин/м<sup>3</sup></b>
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА коригована границом приступачности</b>	<b>48,14 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>38,71 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>56,17 дин/м<sup>3</sup></b>

<b>ЦЕНЕ КАНАЛИЗАЦИЈЕ</b>	<b>Специјализован водовод</b>	<b>Мешовито ЈКП са водоводом</b>	<b>Мешовито ЈКП из мале општине</b>
Постојећа јединична цена без ПДВ	35,00 дин/м <sup>3</sup>	12,50 дин/м <sup>3</sup>	9,47 дин/м <sup>3</sup>
Просечан месечни рачун по постојећим ценама	525,00 дин.	187,50 дин.	142,05 дин.
<b>Потребно повећање</b>	<b>+2,49%</b>	<b>+14,84%</b>	<b>+297,42%</b>
Просечан месечни рачун по коригованим ценама	538,08 дин.	215,32 дин.	564,53 дин.
Граница приступачности	2%	2%	2%
Могућ (приступачан) износ просечног рачуна	973,20 дин.	782,26 дин.	622,14 дин.
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА</b>	<b>35,87 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>14,35 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>37,64 дин/м<sup>3</sup></b>
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА коригована границом приступачности</b>	<b>35,87 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>14,35 дин/м<sup>3</sup></b>	<b>37,64 дин/м<sup>3</sup></b>

<b>ЦЕНЕ ГРЕЈАЊА</b>	<b>Специјализована топлана</b>
Постојећа јединична цена без ПДВ	85,92 дин/м <sup>2</sup>
Просечан месечни рачун по постојећим ценама	4.685,22 дин.
<b>Потребно повећање</b>	<b>+20,12%</b>
Просечан месечни рачун по коригованим ценама	5.628,02 дин.
Граница приступачности	11%
Могућ (приступачан) износ просечног рачуна	5.352,60 дин
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА</b>	<b>103,21 дин/м<sup>2</sup></b>
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА коригована границом приступачности</b>	<b>98,16 дин/м<sup>2</sup></b>

ЦЕНЕ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ	Специјализовано ЈКП из великих градова	Мешовито ЈКП без водовода	Мешовито ЈКП са водоводом	Мешовито ЈКП из мале општине
Постојећа јединична цена без ПДВ	4,46 дин/м <sup>2</sup>	2,72 дин/м <sup>2</sup>	56 дин/члан +150 дин фиксно	3,28 дин/м <sup>2</sup>
Просечан месечни рачун по постојећим ценама	247,04 дин.	163,20 дин.	288,88 дин.	164,00 дин.
<b>Потребно повећање</b>	<b>+5,62%</b>	<b>+35,44%</b>	<b>-3,22%</b>	<b>+63,72%</b>
Просечан месечни рачун по коригованим ценама	260,92 дин.	221,03 дин.	279,58 дин.	268,49 дин.
Граница приступачности	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Могућ (приступачан) износ просечног рачуна	804,99 дин.	530,81 дин.	586,70 дин.	466,60 дин.
<b>НОВА ИЗРАЧУНАТА ЦЕНА</b>	4,71 дин/м <sup>2</sup>	3,68 дин/м <sup>2</sup>	54,20 дин/члан + 145,17 фиксно	5,37 дин/м <sup>2</sup>
<b>ЦЕНА коригована границом приступачности</b>	4,71 дин/м <sup>2</sup>	3,68 дин/м <sup>2</sup>	54,20 дин/члан + 145,17 фиксно	5,37 дин/м <sup>2</sup>

*б) Остале комуналне услуге*

Поред четири основне комуналне услуге, Методологија је обухватила и све друге комуналне услуге које се обављају у конкретном комуналном предузећу, као и пратеће услуге које су или индиректно везане за обављање комуналних делатности или су по свом карактеру чисто тржишни послови.

У овом делу применом Методологије добијени су следећи резултати:

ГРАД	Погребно	Паркинг	Пијаце	Путари	Јавна чистоћа	Јавно зеленило	Некомунални послови
Град 1	-	-	-	-	59,8%		-22,0%
Град 2	-	-	-	-	-	-	22,9%
Општина 1	33,67%	58,6%	-23,8%	152,9%	-3,1%	21,1%	-7,7%
Општина 2	13,11%		2,6%		70,4%	82,1%	-1,6%
Мала општина	30,61%		130,6%		18,6%	107,1%	-23,6%

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

С обзиром на циљеве које би Законом о изменама и допунама закона о комуналним делатностима требало 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

услова 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.

- Користи за државне органе представљају јачање контролних и надзорних функција ресорног Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у комуналном сектору; јаснији и конкретнији регулаторни оквир за доношење одлука на нивоу јединица локалних самоуправа; обезбеђење услова за смањење субвенција према вршиоцима комуналних делатности и растерећење јавне (буџетске) потрошње.

- Користи за вршиоце комуналних делатности представљају прецизирање дефиниција и садржаја појединих комуналних делатности код којих су се у пракси јављале недоумице; побољшања регулаторног оквира у сектору цена комуналних услуга и тарифне политике; побољшање регулативе којом се смањује опасност од нелојалне конкуренције од субјеката који желе да учествују на комуналном тржишту а немају за то доказане капацитете, те либерализација у обављању послова погребне делатности и сахрањивања кућних љубимаца и управљања гробљима за кућне љубимце.

- Користи за кориснике комуналних услуга представљају обезбеђење доступности комуналних услуга свим грађанима на одрживим основама; праведнији систем тарифирања и спречавање преливања са једне на другу групу потрошача; заштита стандарда грађана кроз механизме контроле цена на локалном нивоу и постепени прелазак на економске цене комуналних услуга; обезбеђење услова за растерећење додатних непотребних трошкова малих и средњих привредних субјеката; учешће грађана Републике Србијеи њихова контрола квалитетавршилаца комуналних делатности који им пружају услуге.

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

Предложеним изменама и допунама Закона о комуналним делатностима предвиђено је 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. 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. Због тога се укидају ограничења која су била предвиђена за приватни сектор у обављању низа комуналних делатности која постоје у важећем закону, чиме се комунална делатност отвара за приватне инвестиције у неупоредиво већем обиму него што је до сада био случај.

Предложеним решењима која се односе на систем поверавања комуналних делатности, затим укидање „монопола” јавног сектора у области сахрањивања и одржавања гробаља, те препуштање принципу конкуренције слободног тржишта обављање највећег броја погребних услуга, као и делатности које се односе на сахрањивање кућних љубимаца, отварају се нове могућности за развој привредних субјеката и отварање нових радних места.

<b>Комуналне делатности</b>	<b>Начин поверавања комуналних делатности</b>
-----------------------------	---

<b>Снабдевање водом за пиће</b>	Концесија
<b>Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода</b>	Концесија
<b>Производња и дистрибуција топлотне енергије</b>	Концесија
<b>Управљање комуналним отпадом</b>	Јавно-приватно партнерство
<b>Градски и приградски превоз путника</b>	Јавно-приватно партнерство
<b>Управљање гробљима</b>	Јавно-приватно партнерство
<b>Погребне делатности</b>	Јавно-приватно партнерство
<b>Управљање јавним паркиралиштима</b>	Концесија
<b>Обезбеђивање јавног осветљења</b>	Концесија
<b>Управљање пијацама</b>	Концесија
<b>Одржавање улица и путева</b>	Концесија
<b>Одржавање чистоће на површинама јавне намене</b>	Концесија
<b>Одржавање јавних зелених површина</b>	Концесија
<b>Димничарске услуге</b>	Јавно-приватно партнерство
<b>Делатност зоохигијене</b>	Јавно-приватно партнерство
<b>Управљање и одржавање гробаља за кућне љубимце и сахрањивање кућних љубимаца</b>	Јавно-приватно партнерство

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

У припреми овог нацрта, у току целог поступка, у својству чланова Радне групе за израду Нацрта закона активно су учествовали представници ресорних министарстава, затим представници локалних самоуправа, представници вршилаца комуналних делатности, као и представници синдиката запослених у правним лицима која обављају комуналну делатност.

Тако су у својству чланова Радне групе за израду Нацрта закона учествовали представници: Министарства финансија, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства 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, представници делатности паркинг-сервиса Града Београда, а посебне консултације су обављене са представницима удружења приватних погребника.

Велики допринос чланова Радне групе дат је 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 (тзв. консултације). Према томе, све заинтересоване стране имале су 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 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 он 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, чиме је дата могућност свим заинтересованим лицима да изнесу своје ставове на предложени текст Нацрта закона.

Презентације и расправе о предложеном Нацрту закона водиле су се на округлим столовима и јавној расправи, које је организовало Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у Београду, 3. децембра 2015. године.

Јавна расправа и презентација Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима одржан је и у просторијама Привредне коморе Србије 9. децембра 2015. године.

Непосредне консултације су вршене и након јавне расправе са надлежним државним органима, органима управе и организацијама, те је тако одржано више састанака са представницима Комисије за јавно-приватно партнерство, Комисије за заштиту конкуренције, као и представницима приватних погребника.

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 уграђени су у текст Нацрта 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 интереса и 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 појачају 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 међуресорној Комисији из члана 8а поднесу 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.

Јединица локалне самоуправе дужна је да у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, у случају да у одлукама о ценама комуналних услуга постоји знатније одступање од начела за одређивање цена комуналних услуга прописаних овим законом, донесе план о усаглашавању цена у складу са наведеним начелима.

Подзаконски акти који ће се доносити у складу са одредбама овог закона биће донети у року од осам месеци од дана ступања на снагу овог закона.

По ступању на снагу овог закона, Министарство ће донети програм одражавања радионица јединица локалних самоуправа, као и другим заинтересованим учесницима на којима ће бити представљена решења из предложених измена и допуна Закона о комуналним делатностима, а у циљу омогућавања пуне имплементације предвиђених законских решења.

Имплементација закона ће се пратити и кроз редовне и ванредне инспекцијске надзоре републичке и општинске, односно градске комунална инспекције, и то како у

јединицама локалне самоуправе, тако и код вршилаца комуналне делатности и корисника услуга.

### **Регулаторне мере:**

Предложеним решењима измена и допуна Закона о комуналним делатностима предвиђено је да:

Влада:

- ближе прописује садржину, начин и услове за обављање делатности из члана 2. став 2. овог закона, а посебно стручну оспособљеност за обављање појединачне комуналне делатности, одређује висину накнаде за издавање решења о испуњености услова за обављање комуналне делатности, као и садржину и начин вођења евиденције привредних субјеката који обављају одређену комуналну делатност, ако то није уређено другим прописима;
- 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;
- својим актом прописује методологију и начин утврђивања висине таксе, као и највиши износ таксе.

Министар:

- прописује образац извештаја који је јединица локалне самоуправе дужна да до краја фебруара текуће године достави Министарству у вези са обављањем комуналних делатности у претходној години.

Јединица локалне самоуправе:

- може као комуналне одредити и друге делатности од локалног интереса и прописати услове и начин њиховог обављања;
- уколико утврди интерес за заједничко обављање комуналних делатности, општинско, односно градско веће донеће одлуку о изради студије оправданости;
- утврђује и наплаћује таксу за комуналне услуге за обављање комуналних делатности код којих се крајњи корисник не може утврдити (у даљем тексту: такса);
- дужна је да усклади своја општа акта у року од шест месеци од дана ступања на снагу подзаконских аката из овог закона;
- дужна је да у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, у случају да у одлукама о ценама комуналних услуга постоји знатније одступање од начела за одређивање цена комуналних услуга прописаних овим законом, донесе план о усаглашавању цена у складу са наведеним начелима;

Други секторски закони (Закон о друмском саобраћају, Закон о управљању отпадом, Закон о водама, Закон о ветеринарству, Закон о инспекцијском надзору, Закон о енергетици и др) неће имати потребу да се мењају из разлога што је Нацртом закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима извршено усклађивање са тим секторским законима.

Напомиње се да је потребно изменити Закон о сахрањивању и гробљима („Службени гласник СРС”, бр.20/77, 24/85 и 6/89 и „Службени гласник РС”, бр.53/93, 67/93, 48/94, 101/05-др.закон, 120/12- одлука УС и 84/13- одлука УС), при чему је Министарство надлежно и за пословекоји се односе на сахрањивање и гробља.

### **Институционално управљачке:**

За спровођење Закона о комуналним делатностима надлежнису:

1. Јединица локалне самоуправе је у обавези да обезбеди обављање комуналних делатности и њихов развој, као и да обезбеди организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко-технолошко јединство система и уређаја. Јединица локалне самоуправе својим општим актима прописује услове за обављање комуналних делатности у складу са законом и подзаконским актима донетим на основу закона, затим начин вршења надзора над обављањем комуналних делатности, као и права и обавезе корисника комуналних услуга. Инспекцијски надзор над спровођењем прописа јединица локалне самоуправе донетих на основу закона врши јединица локалне самоуправе преко комуналних инспектора. Што се тиче капацитета, свака јединица локалне самоуправе има комуналну инспекцију, као и надлежне органе које се баве комуналним делатностима.

2. Министарство има обавезу да прати квалитет и обухват пружања комуналних услуга, ефикасност вршилаца, кретање цена, број запослених и ниво улагања у одржавање и изградњу комуналне инфраструктуре и о томе најмање једном годишње обавештава Владу и јавност. Инспекцијски надзор над спровођењем закона и републичких прописа донетих на основу закона обавља Министарство преко републичких инспектора за комуналне делатности. Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима јасније су дефинисане надлежности и поделе надлежности између централних и локалних власти. Такође су и прецизиране адекватне казне у случају кршења одредаба закона. У оквиру ресорног министарства у Сектору за инспекцијски надзор постоји Одсек републичке инспекције за комуналне делатности, стога Министарство има капацитете за спровођење Закона о комуналним делатностима.

3. Међуресорна комисија коју чине по један представник министарства надлежног за послове привреде, министарства надлежног за послове енергетике, министарства надлежног за послове заштите животне средине, министарства надлежног за послове водoprивреде, министарства надлежног за послове саобраћаја, министарства надлежног за послове инфраструктуре, министарства надлежног за послове финансија, министарства надлежног за послове државне управе, министарства надлежног за послове локалне самоуправе, министарства надлежног за послове ветерине, министарства надлежног за послове заштите од пожара, као и представник Министарстваи коју комисију образује министар, утврђује испуњеност услова прописаних подзаконским актом који доноси Влада.

4. Министар доноси решење о испуњености услова за обављање комуналне делатности јавног предузећа, привредног друштва, предузетника или другог привредног субјекта, који уз захтев достави доказе прописане подзаконским актом донетим на основу овог закона, као и доказ о уплати републичке административне таксе за издавање решења о испуњености услова.

#### **Нерегулаторне мере:**

Усвајањем Нацрта закона о изменама и допунама Закона о комуналним делатностима биће предузете активности у циљу информисања локалних самоуправа о новим решењима Закона о комуналним делатностима, за шта нису потребна додатна финансијска средства. Поред тога, путем средстава јавног информисања грађани Републике Србије тј. корисници комуналних услуга биће информисани о новим одредбама закона. Такође, биће организоване и радионице и трибине ради информисања јавности и свих којих се закон тиче у циљу омогућавања пуне имплементације предвиђених законских решења.



Републичка инспекција за комуналне делатности је и до сада у току спровођења инспекцијског надзора, између осталог, деловала пре свега едукативно и саветодавно како у јединицама локалне самоуправе, тако и код вршилаца комуналне делатности и корисника услуга, што ће и у будућности чинити.