

ПРЕДЛОГ  
24. јун, 2011.

**СТРАТЕГИЈА РЕСТРУКТУРИРАЊА  
ЈАВНИХ КОМУНАЛНИХ ПРЕДУЗЕЋА  
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

## САДРЖАЈ

<b>0. САЖЕТАК</b>	<b>3</b>
<b>1. УВОД У СТРАТЕГИЈУ</b>	<b>6</b>
1.1 Историјат	6
1.2 Циљеви Стратегије	8
<b>2. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА</b>	<b>10</b>
<b>3. КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ С КОЈИМА СЕ СУОЧАВАЈУ ЈКП</b>	<b>12</b>
3.1 Проблеми с којима се суочавају сва ЈКП	12
3.2 Специфични проблеми с којима се суочавају кључни сектори ЈКП	13
<b>4. ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ</b>	<b>15</b>
4.1 Својина на ЈКП и њиховом имовином	15
4.2 Правна структура ЈКП	17
4.3 Обим делатности ЈКП	18
4.4 Регионализација и међуопштинска сарадња	20
4.5 Управљање пословањем ЈКП и однос оснивача и ЈКП	24
4.6 Побољшање финансијских и пословних резултата	30
4.7 Тарифе	34
4.8 Регулација тарифа и учинка ЈКП	36
4.9 Финансирање капиталних инвестиција	41
4.10 Подстицање учешћа приватног сектора	47
<b>5. АКЦИОНИ ПЛАН</b>	<b>53</b>

## 0. САЖЕТАК

Стратегија реструктурирања јавних комуналних предузећа (ЈКП) у Србији припремљена је с циљем да се ЈКП, која су у надлежности локалних самоуправа, корак по корак трансформишу у финансијски одржива, тржишно орјентисана предузећа која обезбеђују висококвалитетне услуге својим потрошачима. Ефикасно пружање комуналних услуга важно је за привреду као и за добробит свих грађана Србије.

Ова Стратегија идентификује главне препреке за постизање наведених циљева и препоручује реформске опције. Ефикасно спровођење ове Стратегије у великој мери зависи од сарадње и координације активности на националном и локалном нивоу власти. Мере препоручене у Стратегији су у међузависности и не треба их примењивати селективно. Међутим, ограничени ресурси, како финансијски тако и људски, могу условити спровођење Стратегије по фазама.

Кључне препоруке Стратегије су:

**Побољшати оперативни учинак ЈКП:** Држава треба да подржи програме кроз техничку помоћ, а финансијска помоћ треба да буде условљена добрим пословним резултатима који ће стварно довести до побољшања финансијског и оперативног учинка ЈКП. Држава и локалне самоуправе треба да подстичу ЈКП да уведу вишегодишње пословно планирање, да процене вредност имовине и повећају буџете за инвестиционо одржавање, где је то неопходно, да смање текуће трошкове; да ЈКП спроведу рационализацију запослених и побољшају њихову квалификациону структуру; да унапреде систем евиденције потрошача и побољшају наплату; и да смање техничке и тржишне губитке.

**Увести методологију за утврђивање тарифа и стандарда пословања:** За велика ЈКП, која остварују приход а која зависе од наплате за пружене услуге, тарифе су сувише ниске за побољшање постојећих или увођење нових услуга. Потребно је променити праксу по којој се тарифе повећавају са променом инфлације. Методологија утврђивања тарифа у комуналном сектору (вода и чврсти отпад) треба да се успостави законом, с циљем да се постигне повраћај уложених инвестиција у целини, укључујући и бар мали део за инвестициона улагања. Истовремено, сва ЈКП треба подстицати да побољшају ефикасност пословања путем увођења показатеља и мерила за праћење учинка. Ови показатељи треба да буду део уговора који се потписује између оснивача и ЈКП. Кад се установи методологија за праћење пословања, општине ће имати регулаторну улогу како за питања структуре и повећање цена тако и за остварење жељеног учинка пословања за већину активности у оквиру ЈКП. Влада ће имати контролну улогу и користити информације о успешности ЈКП у испуњавању очекиваних перформанси како би се средства за финансирање капиталних инвестиције, која стижу са централног нивоа и из међународне помоћи, расподељивала према показатељима учинка.

**Дефинисати односе између општина и ЈКП:** ЈКП треба да послују као привредна друштва, уз елиминисање политичког утицаја на вођење пословне политике предузећа. Односи између оснивача и њихових ЈКП као и и приватних оператера који пружају комуналне услуге, треба да буду уређени Споразумима о пружању услуга, који јасно одређују циљеве које ЈКП треба да остваре, а који су установљени годишњим Плановима пословања и прате се кроз кварталне извештаје тих предузећа. Да би се ово остварило, држава и локалне самоуправе треба да установе циљеве које треба достићи у постепеном побољшању ефикасности пословања, као и да успоставе систем показатеља и мерила за праћење ефикасности уз праћење реализације циљева на јасан и транспарентан начин. Руководиоци у ЈКП треба да буду оцењивани и вредновани према резултатима пословања, односно према успешности остваривања задатих циљева. ЈКП би требало да преузму одговорност за планирање реализацију инвестиција. Локалне самоуправе би требало да формирају службе које ће пратити и надzirати рад ЈКП у складу са Споразумом о пружању услуга.

**Унапредити и повећати капиталне инвестиције:** Установити одговорност ЈКП за дефинисање и спровођење дугорочних и годишњих инвестиционих планова пословања. ЈКП би требало да располажу средствима за финансирање дела капиталних програма из сопствених прихода као и из комерцијалних кредита. Донације за капиталне инвестиције треба да буду праћена ко-финансирањем ЈКП. Држава треба да се ангажује како би се побољшала доступност кредитних средстава за финансирање комуналне инфраструктуре и то давањем гаранција за кредите међународних финансијских институција и комерцијалних банака. Средства за финансирање капиталних инвестиција са централног нивоа би требало да буду усмеравани само у она ЈКП која су опредељена за јачање институционалних капацитета и побољшање ефикасности, што се утврђује преко показатеља пословања, то јест у она ЈКП која једним делом учествују у финансирању капиталних инвестиција.

**Омогућити учешће приватног капитала:** Приватни сектор може бити важан извор финансирања капиталних инвестиција и преноса техничког и оперативног „know-how“ (технолошког знања и искуства). Приватни сектор може да се укључи у сектор комуналних услуга у области управљања делатностима ЈКП и реализације капиталних улагања. Учешће приватног сектора треба спровести као „пилот приступ“ а не као опште правило. Правни оквир за јавно-приватна партнерства (ЈПП) треба да буде стимулативан, односно да подстиче инвестирање приватног сектора у комуналну инфраструктуру. У том смислу, држава треба да дефинише методологију за утврђивање цена комуналних услуга и донесе закон о враћању имовине локалним самоуправама. Тамо где општине одлуче да самостално спроведу пројекте јавно-приватног партнерства у комуналној области, држава треба да их подржи тако што ће им обезбедити одговарајућу техничку помоћ, како би локалне самоуправе имале довољан капацитет да склопе рационалне споразуме.

**Реформа својинске и управљачке структуре ЈКП:** Својина на средствима која користе ЈКП треба да се пренесе на локалне самоуправе, како би оне са ЈКП у сваком конкретном случају дефинисале критеријуме за конкретно уређивање имовинских односа. ЈКП треба да се трансформишу у привредна друштва, чије је пословање уређено Законом о привредним друштвима. Успостављање јасних својинских односа између оснивача и ЈКП омогућило би лакше спровођење процеса регионализације услуга и поједноставило учешће приватног сектора у обављању комуналних делатности. Требало би подстицати регионализацију у извесним секторима, као што је снабдевање водом и управљање чврстим отпадом, да би се постигла ефикаснија производња уз смањење трошкова (економија обима) и рационалније планирање. ЈКП која обављају више комуналних делатности треба да за сваку комуналну делатности посебно воде обрачун прихода и расхода на транспарентан начин, како би се стварни приходи и трошкови услуга документовали и упоредили. ЈКП и општине треба да се ослободе споредних делатности и имовине која служи за њихово обављање.

Разрадиће се Акциони план Стратегије који ће у главним цртама дефинисати потребе за правним и институционалним реформама, као и средства потребна да се реформе спроведу, укључујући и захтеве за техничком помоћи, да би се осигурала ефикасност и делотворност процеса.

# 1. УВОД У СТРАТЕГИЈУ

## 1.1 Историјат

Општине у Србији су обавезне, према Закону о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 16/97 и 42/98) (у даљем тексту: Закон), да обезбеде (чл. 6) комуналне услуге, које су тачно специфициране у члану 4. Закона, како следи:

- Пречишћавање и дистрибуција воде;
- Пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода;
- Производња и снабдевање паром и топлим водом;
- Превоз путника у градском саобраћају;
- Одржавање чистоће у градовима и насељима у општини;
- Уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина;
- Одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета;
- Одржавање депонија;
- Уређење и одржавање гробља и сахрањивање.

Осим ових „обавезних комуналних услуга“ (које су детаљније описане у члану 5. Закона) за које општина треба да обезбеди „организовано и трајно обављање и развој“ (члан 6. Закона), скупштини општине је дозвољено, чланом 4. Закона, да „одреди и друге делатности од локалног интереса и пропише услове и начин њиховог обављања као што су: димничарске услуге, одржавање јавних WC-а, одржавање јавних купатила, кафилерија, јавних простора за паркирање, одржавање пијаца и пружање услуга на њима, одржавање јавних бунара и чесми, као и друге делатности од локалног интереса.

Исти Закон, у члану 8. предвиђа да „за обављање комуналних делатности општина оснива јавна комунална предузећа, или њихово обављање поверава другом предузећу, односно предузетнику, у складу са законом и прописом скупштине општине.“

Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса („Сл. Гласник РС“, бр. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005-испр. и 123/2007-др. закон) (у даљем тексту: Закон о јавним предузећима) дозвољава општинама да оснивају јавна комунална предузећа (ЈКП) која обављају те услуге.

Изменама Закона о јавним предузећима из 2005. године (члан 22, 22а и 22б) ЈКП су обавезана да Влади достављају Годишњи програм пословања, на који је сагласност дао оснивач, односно надлежна локална самоуправа, ради праћења кретања цена и зарада (чл. 22 б).

Оваква измена закона донешена је са циљем да се реструктурирање јавних предузећа које је у склопу „stand by“ аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ) спровела Република Србија над јавним предузећима чији је она оснивач, пренесе и на локалне самоуправе. Конкретан повод за овакву измену Закона о јавним предузећима била је чињеница да се макроекономском анализом установило да локална јавно-комунална предузећа врше инфлаторни притисак тако што подижу цене и на тај начин покривају своју неефикасност.

Годишњи програм пословања је изабран као метод контроле јер члан 22. Закона о јавним предузећима прописује обавезан садржај програма пословања: „планиране изворе прихода и позиције расхода по наменама; планирани начин расподеле добити јавног предузећа; елементе за целовито сагледавање политике цена производа и услуга, као и политике зарада и запослености у том предузећу.“

Како казнена мера за локалну самоуправу чија предузећа не доставе Програм пословања који је у складу са Законом и „политиком пројектованог раста цена и зарада коју за ту годину утврђује Влада Републике Србије, мистар надлежан за послове финансија може издати налог да се привремено обустави пренос трансферних средстава из буџета...“ (члан 22б Закона о јавним предузећима)

Прве године праћења 2005, за пословне планове за 2006. годину издата је кратка инструкција са роковима за достављање планова, обавештењем о политици Владе у вези са пројектованим растом цена и зарада, за ту годину, као и о начину праћења реализације плана, са позивањем на законске одредбе које регулишу обавезан садржај програма.

Међутим, по пријему Годишњих планова пословања, одмах је уочено да у великом броју локалних самоуправа, односно јавним комуналним предузећима не постоји елементарно знање о процесу планирања. Позитивни ефекат прве године праћења суштински је био коначан обједињен списак јавно-комуналних предузећа у Републици Србији, са тачном алокацијом по општинама и градовима

Због тога је током 2006. године организовано низ обука и семинара за израду Годишњих планова пословања, са смерницама за планове за 2007. годину, уз објашњење разлога и циљева које је централна власт имала на уму када је прописала овај поступак.

Уз помоћ пројекта Програма за развој Уједињених Нација (UNDP) осмишљен је систем којим је стручну помоћ локалним самоуправама у процесу израде Програма пословања, праћењу и контролисању јавних комуналних предузећа пружало Министарство финансија – Управа за трезор путем својих филијала. На овај начин, осим централизованих семинара и упутстава, чиновници локалне самоуправе, имали су свакодневну помоћ на терену.

Тек са оваквим приступом локалне самоуправе су прихватиле идеју и схватиле значај пословног планирања и своју одговорност за рад јавно комуналних предузећа чији су они оснивач.

Завршетком пројекта UNDP (који је проглашен за „best practice“ на светском нивоу) престао је даљи развој овог система помоћи локалним самоуправама.

Због застоја у даљем праћењу и пружању стручне помоћи, ЈКП углавном неефикасно послују, нуде недовољан квалитет услуге, а знакова побољшања је мало. У исто време, учешће приватног сектора у вршењу комуналних делатности је релативно мало. Разлози углавном леже у неадекватном правном

оквиру у вези са власничком структуром ЈКП и утврђивањем цена комуналних услуга, као и у општој неспремности општина да се одрекну политичке контроле над комуналним предузећима.

## 1.2 Циљеви Стратегије

Циљ Стратегије је да помогне држави и локалним самоуправама да спроведу реформске кораке, којима ће се унапредити пружање комуналних услуга уз смањење трошкова. Зато што ЈКП обављају делатности од општег интереса трансформација ЈКП се не може вршити на исти начин као приватизација друштвених предузећа. У том контексту, циљеви реформе ЈКП не могу се изједначити са приватизацијом, односно трансформацијом јавне својине у ЈКП у приватну својину. Мало је вероватно да ће потпуна приватизација ЈКП бити могућа чак и на средњорочном плану. Због тога се разматрају правци реформе ЈКП у циљу њихове организационе трансформације, односно њихово претварање у привредна друштва (друштва са ограниченом одговорношћу и акционарска друштва у смислу Закона о привредним друштвима), као и развијање алтернатива за улазак приватног капитала у овај сектор. У вези с тим, учешће приватног сектора је део опште стратегије трансформације. Кључни циљеви ове Стратегије могу се сажети кроз следеће:

- Унапређење нивоа пружања услуга ЈКП уз смањење трошкова;
- Стимулисање финансирања капиталних инвестиција у комуналну инфраструктуру како би се побољшао квалитет услуга;
- Стварање гаранција очувања квалитета услуга и у периодима када нису обезбеђена довољна средства за инвестиције од стране државе;
- Припрема сектора комуналних услуга за интеграцију у Европску Унију;
- Подстицање учешћа приватног капитала тамо где он може да унапреди услуге и смањи трошкове;
- Привлачење приватног капитала у јавни сектор како би се компензовао недостатак јавних ресурса.

Резултат Стратегије требало би да буде:

- Нови регулаторни и правни оквир, те одговарајуће подстицајне мере да би се циљеви постигли; и
- Интегрисани акциони план на националном и локалном нивоу, да би се циљеви постигли.
- Реализација циљева на јасан и транспарентан начин и одговорност у случају нереализације.

Ако се Стратегија успешно спроведе, будућа слика сектора ЈКП биће она у којој комуналне услуге пружају и јавна и приватна предузећа која су ефикасна, ефективна и одговарају потребама потрошача. Ово ће огледати у следећем:

- И јавна и приватна предузећа пружаће комуналне услуге на основу истоветних методологија за утврђивање тарифа и јасних правних процедура;
- ЈКП и други оператери потписаће уговор о пружању комуналних услуга са локалним самоуправама, у коме ће јасно бити наведени циљеви и

- подстицаји за постизање тих циљева – циљеви треба да буду реални, у складу са анализом критеријума за постизање одговарајућег учинка ЈКП;
- Важан део уговора о пружању комуналних услуга, треба да буду годишњи планови пословања као и вишегодишњи планови капиталних инвестиција уз финансијске пројекције;
  - ЈКП треба да буду концентрисани на пружање основних услуга, због којих су и основана;
  - ЈКП ће управљати професионални менаџери без утицаја политике;
  - За многе услуге које пружају ЈКП биће ангажован приватни сектор, нпр. изградња и одржавање путева, чишћење улица, одржавање паркова и управљање чврстим отпадом. Потрошачи ће бити задовољнији њиховим услугама, а степен задовољства потрошача квалитетом услуга ће се пратити и представљаће један од критеријума за мерење ефикасности предузећа (као део годишњег плана пословања);
  - **Цене услуге треба да покривају стварне трошкове ЈКП, укључујући одржавање, као и део инвестиционих трошкова, али да при томе остану економски прихватљиве за већину становништва.**

Стратегија истиче кључне области у којима су неопходне реформе: јасно уређивање својинских и правних односа на имовини коју сада користе ЈКП; унапређење финансијског и оперативног пословања; утврђивање методологије за дефинисање цена комуналних услуга, предузимање и финансирање капиталних инвестиција, као и подстицање учешћа приватног капитала у сектору комуналних услуга. Свака област садржи Стратешке политике и кључне активности за њихово спровођење. Ова Стратегија је први корак у реформи и трансформацији ЈКП који треба да унапреди пословање ЈКП и да подстакне учешће приватног капитала у финансирању комуналне инфраструктуре и обављању комуналне делатности. Међутим, за успешно спровођење Стратегије у реализацији ових препорука треба да се укључе све заинтересоване групе, како на централном тако и на локалном нивоу. Због тога је циљ Стратегије да буде почетна основа за дискусију са заинтересованим странама, као и основа за Предлог Акционог плана за спровођење Стратегије.

## 2. ОПИС ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

Значај комуналног сектора за привреду РС: Значај комуналног сектора за привреду у целини се може оцењивати на неколико начина:

- *Број запослених:* У комуналној делатности је запослено око 53.000 људи што чини 2,5% од укупног броја запослених у земљи (извор: Министарство финансија РС). Београдска ЈКП учествују са отприлике једном трећином од укупног броја запослених. Просечно комунално предузеће има 176 запослених, иако нека београдска комунална предузећа имају и преко 2.000 запослених.
- *Укупан приход:* Укупни приход ЈКП у 2007. години био је око 100 милијарди динара (око 2% од БДП Србије), од чега скоро половину чини приход београдских ЈКП (извор Министарство финансија РС). Део укупних прихода чине приходи од наплате комуналних услуга као и буџетске субвенције оснивача.
- *Имовина:* Према подацима Министарства финансија, укупна имовина ЈКП износи око 173 милијарде динара.
- *Издаци домаћинства:* Резултати анкете домаћинства спроведене у 2007. показују да се у просеку 1,4% прихода домаћинства троши на услуге водовода и канализације, заједно са одношењем смећа (1,9% у градским домаћинствима). На даљинско грејање отпада 1,2% издатака домаћинства. Несразмерно мало учешће трошкова грејања у укупним трошковима домаћинства је због тога што је мали проценат домаћинства прикључен на систем даљинског грејања. Око 4-5% прихода домаћинства троши се на укупне трошкове грејања, укључујући друге изворе, као што су угаљ, дрва за ложење итд.<sup>1</sup>

Делокруг услуга ЈКП: Локалне самоуправе су надлежне за широки спектар јавних комуналних услуга. По Закону о локалној самоуправи, уређивање организованог и трајног обављања и развој комуналних делатности су у надлежности локалних самоуправа. Оне су обавезне да обезбеде организационе, материјалне и финансијске услове за пружање ових услуга. Закон одређује комуналне услуге на следећи начин: пречишћавање и дистрибуција воде, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и снабдевање паром и топлим водом, превоз путника у градском саобраћају, одржавање чистоће у градовима и насељима у општини, уређење и одржавање паркова, зелених и рекреационих површина, одржавање улица, путева и других јавних површина у градовима и другим насељима и јавна расвета, одржавање депонија, уређење и одржавање гробља и сахрањивање.

---

<sup>1</sup> Статистички завод Републике Србије, Преглед буџета домаћинства

*Број ЈКП:* На основу података Министарства финансија (АПР), постоји око 310 јавних комуналних предузећа чији су оснивачи јединица локалне самоуправе у Србији.<sup>2</sup> Преко 100 су мешовита предузећа, пружају више од једне комуналне услуге. Обично су лоцирана у мањим општинама, као и у секторима који се могу сматрати повезаним, нпр. одношење чврстог отпада и чишћење улица. У већим локалним самоуправама постоје специјализована ЈКП: водовод и канализација (50); сакупљање чврстог отпада (60); даљинско грејање (35); пијаци (8); и друга која се баве одржавањем гробаља и чишћењем улица. Општине су такође основале специјализована ЈКП за дистрибуцију гаса и паркирање, али ови сектори нису изричито уређени Законом о комуналним делатностима.

*Финансирање ЈКП:* Неки кључни сектори услуга ЈКП финансирају се из наплате од потрошача као што су снабдевање водом и одвођење и пречишћавање отпадних вода, даљинско грејање и управљање чврстим отпадом. Друге услуге, као што је одржавање и чишћење улица, те одржавање паркова, финансирају се из општинског буџета. За јавни превоз је типично да се делом финансира из прихода од продаје услуга (продаје карата) а делом из буџета.

Остале услуге, као што је одржавање гробаља, паркирање и зелене пијаци, финансирају се од директне наплате корисницима услуга, који те објекте користе. Нема на располагању свеобухватних финансијских података о ЈКП, иако подаци Министарства финансија РС из 2007. показују да су расходи ЈКП за око 8 милијарди динара били већи од прихода. Већина ЈКП не добија субвенције оснивача за покривање оперативних трошкова. Међутим, када се детаљније анализира пословање ЈКП, установљава се, да је вредност уговора које ЈКП склапају са својим оснивачем за пружање услуга, које се финансирају из буџета, а не из цене комуналних услуга, као што су чишћење улица, озелењавање улица и одржавање паркова, рашчишћавање снега или извођење грађевинских радова, често много изнад тржишне цене за ту врсту услуга да би се компензовали губици ЈКП настали вршењем основне делатности. Капиталне инвестиције се првенствено финансирају из државног буџета, међународних развојних програма и из општинских буџета (преко Дирекције за грађевинско земљиште).

---

<sup>2</sup> АПР, Београд, март, 2011

### 3. КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ С КОЈИМА СЕ СУОЧАВАЈУ ЈКП

#### 3.1 Проблеми с којима се суочавају сва ЈКП

- **Нејасни својинско-правни односи између ЈКП и оснивача.** Локалне самоуправе су оснивачи али нису власници својих ЈКП. Сва имовина ЈКП је у својини државе РС, а ЈКП имају право коришћења. Ова ситуација изазива недоумице у практичној примени у разним областима – од надлежности за финансирање инвестиција у комуналној делатности до надлежности за вођење евиденције о непокретностима и основним средствима у целини, као и надлежности за обрачунавање амортизације а такође ствара проблеме локалним самоуправама у процесу привлачења приватних инвестиција у овој области.
- **Неефикасно обављање делатности:** ЈКП су често виђена од стране оснивача као погодне институције за нова запошљавања. Због тога је број запослених у ЈКП предимензиониран а најчешће се трошкови за плате финансирају из средстава која би требало да буду утрошена на одржавање и инвестиције. Осим тога, мање општине истрајавају на одржавању својих ЈКП која би, на основу економије обима, била далеко функционалнија као део регионалних система.
- **Политизовано управљање:** Управљачка структура ЈКП се често поставља из политичких разлога и мења се кад се мења и власт у општини. Политизација управљања као последицу има одсуство самосталности ЈКП у вођењу пословне политике и честе промене директора после локалних избора, без обзира на остварене пословне резултате.
- **Недовољна средства за финансирање капиталних инвестиција.** За ЈКП чији приходи зависе од наплате услуга, цене су, по правилу, сувише ниске да би се из њих могао одржавати систем и финансирати нове инвестиције. Поред тога, ниска стопа наплате значајно доприноси финансијским проблемима. Одсуство дугорочног финансијског планирања, чија је последица да се сваке године различите комуналне службе међусобно такмиче да добију средства за инвестиције из буџета оснивача, резултира немогућношћу реализације инфраструктурних пројеката који захтевају значајне материјалне издатке и дугорочно планирање.
- **Недостатак капиталних инвестиција у претходним годинама:** Због недостатка средстава и својине државе на основним средствима и укупном имовином ЈКП, постоји системско дугогодишње недовољно инвестирање у основна средства ЈКП. То има за последицу неадекватно пружање услуга и веће трошкове одржавања, као и неефикасно обављање делатности, нпр. уколико се не замене водоводне цеви долази до великих губитака воде на мрежи.
- **Фрагментирани надлежности:** Много различитих органа на неколико нивоа, од локалне самоуправе до државе укључујући ЈКП, Дирекцију за грађевинско земљиште, локалну самоуправу, неколико министарстава и других органа управе на државном нивоу располаже надлежностима у домену обављања и праћења обављања комуналних делатности. Ово

доводи до опречних и недовољно јасних надлежности у смислу надзора и праћења примене прописа.

- **Неадекватна оспособљеност ЈКП у домену финансијског управљања:** По традицији, управљање ЈКП се усредсређује на техничке аспекте обављања комуналне делатности. Насупрот томе, управљачка структура ЈКП нема пуно афинитета и способности за побољшање финансијских перформанси (боља евиденција потрошача и ефикаснија наплата) путем увођења основних пословних принципа. *Недостатак одговорности према потрошачима* као последицу има неадекватно вршење услуга.
- **Сиромаштво:** Висока стопа сиромаштва и неадекватна политика социјалне заштите на локалном нивоу утиче на неколико начина на политику цена комуналних услуга јер грађани са ниским приходима не плаћају комуналне услуге а са друге стране због одржавања социјалног плаћање комуналних услуга утичу на неколико начина, у које спадају: потенцијалне потешкоће *за грађане с ниским приходима*; неплаћање рачуна ЈКП; и вештачко утврђивање тарифа на ниском нивоу.

### 3.2 Специфични проблеми с којима се суочавају кључни сектори ЈКП

*Снабдевање водом/отпадне воде:*

- Високи степен губитка на мрежи последица је неадекватног одржавања, односно недостатка средстава за замену дотрајалих делова система, па су самим тим и тошкови производње већи и не могу да се покрију из пословних прихода.
- Усклађивање са ЕУ захтеваће велике инвестиције у системе пречишћавања отпадних вода.
- Производња воде, односно извори снабдевања захтевају регионална решења.
- Проширење мреже на сеоска подручја захтеваће велике инвестиције уз ограничене могућности повраћаја инвестиције из цена услуга.
- Ниске цене, неадекватна евиденција потрошача и лоша наплата узрок су смањених прихода.
- Финансирање несразмерно великог броја запослених не оставља могућност да се средства усмере на одржавање и капиталне инвестиције.

*Локални јавни превоз:*

- Недостатак квалитетних шинских возила.
- Коришћење застарелих система карата .
- Незадовољавајућа квалификованост управе код пружања услуга јавног превоза.
- Ограничена употреба стратешког планирања за постизање модернизације сектора.

#### *Управљање чврстим отпадом:*

- Потребне су велике инвестиције у регионалне депоније које су у складу са ЕУ; ово ће, у већини случајева, захтевати регионално управљање, а не управљање од стране једне јединице локалне самоуправе.
- Актуелна наплата за одлагање отпада није довољна да обезбеди средства за капиталне инвестиције.

#### *Даљинско грејање:*

- Одсуство капиталних инвестиција доводи до застаревања производних и дистрибуционих капацитета и њихове смањене ефикасности (ниска ефикасност производње и увећани трошкове производње и дистрибуције).
- Не прихватање тарифа структурираних на потрошњи.
- Одсуство техничких услова за увођење економичних процеса комбиноване производње (когенерација).
- Цене даљинског грејања не омогућавају прилагођавање ценама производних инпута, а првенствено грејања. Цена грејања се веома често мења а учествује и до 50% у трошковима производње.
- Повећана расположивост дистрибутивних гасних мрежа повећаће могућу конкурентност дистрибутера гаса за даљинско грејање.

#### *Одржавања путева:*

- Непоуздани извори финансирања отежавају вишегодишње планирање капиталних инвестиција.
- Недовољни буџети за одржавање постојеће путне мреже онемогућавају њене поправке, те је она углавном у лошем стању.
- Не постоји јасан механизам који би обезбедио приватном инвеститору учешће у изградњи и одржавању локалних путева, што поново води ка проблему недостатка конкуренције и потенцијалном мултиплицирању трошкова.
- Недовољан број извора финансирања изградње или обнове путне мреже.
- Недостатак савремених система управљања саобраћајем у већим градовима.
- Недостатак инвестирања у системе управљања доводи до недовољне безбедности на путевима, као и недовољне безбедности пешака.

## 4. ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ

Елементи Стратегије усредсређени су на четири области:

1. **Питања која се односе на структуру ЈКП:**
  - својина на средствима која користе ЈКП,
  - облик организовања ЈКП,
  - ЈКП која пружају више од једне услуге и
  - регионализација услуга
2. **Питања која се односе на побољшање оперативног пословања ЈКП;**
3. **Питања која се односе на законско уређивање цена и учинак ЈКП; и**
4. **Питања која се односе на финансирање капиталних инвестиција и подстицање учешћа приватног капитала у овим делатностима.**

Свако од ових питања бави се описивањем: **Историјата**, укључујући садашњу ситуацију; **Стратешких политика и кључних акција**; и **Релевантних искустава у другим земљама**.

ЈКП се могу поделити у **три категорије**:

1. **Природни монополи који доносе приход** (снабдевање водом и одвођење и пречишћавање отпадних вода, даљинско грејање, управљање чврстим отпадом), при чему природни захтеви за ефикасношћу диктирају постојање само једног даваоца услуга;
2. **Немонополске услуге које доносе приход** (јавни превоз, зелене пијаце, гробља), где постоји могућа конкуренција, али општина може да одлучи да ове услуге наставе да обављају јавна предузећа да би се осигурало да ће се услуге и даље пружати; и
3. **Услуге које не доносе приход** (одржавање путева, чишћење улица, одржавање паркова), при чему је вршење ових услуга у јавном интересу али се не наплаћује од крајњих корисника већ се вршење услуга финансира из буџета локалне самоуправе.

Многи елементи Стратегије, поготово у вези са тарифама и регулативом, односе се на прву категорију ЈКП, док се остали елементи, као што је постављање критеријума учинка и подстицање учешћа приватног сектора, могу применити на сва ЈКП.

### 4.1 Својина на ЈКП и њиховом имовином

#### 4.1.1 Историјат

Јединице локалне самоуправе оснивају ЈКП и врше управљачка права над њима. Истовремено, ЈКП нису власници имовине коју користе, а то нису ни њихови оснивачи – градови и општине. Власник свих средстава која користе ЈКП је држава. Према постојећим прописима ЈКП имају право коришћења те имовине. Евиденција имовине коју користе ЈКП је обично веома лоша. Понекад се основна средства, која користе ЈКП воде у билансима оснивача (јединице локалне самоуправе), понекад у билансима Дирекција за грађевинско земљиште

(Дирекцијама за изградњу) а понекад у самим ЈКП. Ретко се догађа да су пописне листе комплетне, а готово увек се воде по књиговодственој вредности средстава, што није одраз њихове стварне вредности и доводи до обрачунавања потцењене вредности амортизације.

Република Србије је у процесу припреме закона којим ће се извршити пренос својине коју користе ЈКП са државе на јединице локалне самоуправе. Чињеница да је држава власник свих средстава, која користе ЈКП може створити проблеме при узимању инвестиционих кредита и при обезбеђивању учешћа приватног капитала у овом сектору, зато што ни кредитори ни инвеститори не могу да користе непокретну имовину као средство обезбеђења извршења уговорних обавеза. То такође потенцијално може захтевати учешће државе у закључивању уговора о кредиту, јер се очекује да држава гарантује извршење уговорних обавеза ЈКП, односно општина, јер оне немају своју имовину. Оваква ситуација значајно отежава позицију локалних самоуправа и ЈКП у поступку обезбеђивања стратешког партнера за инвестиционе пројекте у комуналној области.

#### 4.1.2 Стратешке политике и кључне акције

##### *4.1.2.1 Својину на средствима која користе ЈКП треба пренети на локалне самоуправе, у складу са актуелним Нацртом закона*

Пренос својине на локалне самоуправе ће означити и пренос одговорности на градове и општине за одржавање и инвестирање у комуналну инфраструктуру. Локалне самоуправе ће лакше моћи да се као власници комуналне инфраструктуре и објеката удружују у већа регионалне ЈКП или у правна лица основана по Закону о привредним друштвима.

Општине ће стећи право да пренесу на ЈКП целокупну имовину, која служи обављању комуналне делатности или део имовине; истовремено, оне ће имати право да са ЈКП склапају уговоре о закупу/коришћењу имовине. Право коришћења ће моћи да буде пренесено и на приватног оператера који врши комуналну делатност, као део уговора о закупу, али само за време трајања уговора. Минималне услове за пренос права коришћења приватном сектору ће прописати држава.

#### 4.1.3 Релевантна искуства у другим земљама

- У неким земљама је држава пренела својину на јавним комуналним предузећима на локалне самоуправе (нпр. пољски и словачки сектори водопривреде). У Словачкој је сектор водопривреде који је државно власништво, децентрализован на регионални ниво, односно на локалне самоуправе у одређеним регионима, а локалне самоуправе имају удео у власништву на основу броја становника на својој територији. Уопштено говорећи, власништво на имовини преношено је заједно са преносом власништва на предузећима.
- Пренос власништва је углавном био кључни елемент у реформи комуналног сектора на самом почетку процеса трансформације. Обично су се користила два модела: 1) имовина се преноси са комуналним

предузећем; и 2) имовина се преноси на локалну самоуправу. Касније, у неким земљама, извесне категорије имовине (као што је мрежна инфраструктура, постројења за прераду воде, депоније итд.) класификоване су као неотуђиво општинско власништво<sup>3</sup> које није било могуће отуђити или оптеретити ни на који начин.

У Румунији се ова имовина помиње и као „јавно добро“. У неким случајевима, као у Мађарској, посебна предузећа чији је власник локална самоуправа установљена су као носиоци те неотуђиве имовине. У другим случајевима, имовина се преноси у власништво или даје на коришћење самим комуналним предузећима. Кад имовину задржи општина она обично буде дата у закуп или најам комуналном предузећу путем дугорочног уговора. У земљама ЕУ такво давање под уговор често се ради путем тендера, зависно од сектора.

## 4.2 Правна структура ЈКП

### 4.2.1 Историјат

Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса уређује право локалних самоуправа да оснивају јавна комунална предузећа. Закон о комуналним делатностима (члан 8) за неке услуге, као што су снабдевање водом и одвођење и пречишћавање отпадних вода, као и за шински градски и приградски превоз наводи да их могу обављати само ЈКП, осим у посебним случајевима. У већини случајева ЈКП послују по истом принципу као и компаније основане по Закону о привредним друштвима, нпр. акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорношћу. Али иако општине за извесне услуге могу улазити у заједничке подухвате с трећим лицем, оне не могу делити или фузионисати/удруживати власништво над својим ЈКП, осим уз сагласност Владе РС.

### 4.2.2 Стратешке политике и кључне акције

#### 4.2.2.1 *Подстицање општина и ЈКП да промене статус ЈКП у привредна друштва основана по Закону о привредним друштвима, било као акционарска друштва или друштва са ограниченом одговорношћу.*

Конверзија из јавног предузећа у привредна друштва основана по Закону о привредним друштвима допринеће дефинисању оснивачких права општина у капиталу ЈКП. То ће помоћи да се олакша регионализација и учешће приватног сектора. Међу активностима, које треба предузети су:

- Измена Закона о комуналним делатностима тако да дозволи да предузећа основана по Закону о привредним друштвима пружају услуге у секторима снабдевања водом, отпадних вода, даљинског грејања и железнице, а не по изузетку који предвиђа члан 8. став 3. Закона о комуналним делатностима (*„обављање тих делатности на одређеном подручју, кад оснивање јавног предузећа не би било рационално обзиром*

---

<sup>3</sup> У земљама као што је Мађарска и Румунија, које су увеле француски концепт „јавног добра“, закон предвиђа да неки делови јавног добра нису отуђиви.

на обим послова и број корисника, општина може поверити другом предузећу и предузетнику уговором“).

- Прелиминарни кораци за конверзију које треба да предузму ЈКП и општине укључивали би припрему финансијских извештаја у складу са Међународним рачуноводственим стандардима и Уговором (споразумом) између оснивача и ЈКП у складу са смерницама у Одељку 4.5.2.
- Припрема модела оснивачких аката (статута) за акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу који ће локалне самоуправе користити приликом трансформације ЈКП.
- Размотрити тачно одређивање времена (датума) за обавезну конверзију ЈКП у статус привредног друштва, основаног по Закону о привредним друштвима.

#### 4.2.3 Релевантна искуства у другим земљама

- У Румунији је Влада дала налог да све „региа аутонома“ у сектору водопривреде, што је румунски еквивалент за ЈКП, буду трансформисане у акционарска друштва. То је учињено да би се допустила регионализација водопривредних предузећа. Пројекти који нису били „корпоратизовани“ и регионализовани нису добили никаква средства од ЕУ.
- Уопште узев, оснивање корпоративних ентитета претходило је реформи јавног комуналног сектора. Реформа није била предуслов за претварање „*regia autonoma*“ у привредна друштва, иако је у Румунији, на пример, захтевано да се предузму извесни кораци, нпр. тражила се примена рачуноводствених стандарда пре трансформације.
- Учешће приватног сектора у земљама у окружењу обично је имало облик инвестирања у акционарска друштва. У сектору водопривреде у Чешкој приватне фирме су стицале акције или путем аукција или путем куповине на берзи. У неколико земаља (Пољска, Летонија) национално законодавство је одредило рок за трансформацију комуналних предузећа у акционарска друштва до одређеног рока.
- У региону су друштва са ограниченом одговорношћу учесталија него акционарска друштва. Однос у Мађарској је отприлике 75:25, а у Словачкој 57:43 у корист друштава са ограниченом одговорношћу. По правилу, локалне самоуправе су задржале 100% власништво у предузећима одмах након трансформације у статус компаније основане по Закону о привредним друштвима.

### 4.3 Обим делатности ЈКП

#### 4.3.1 Историјат

У већим градовима постоје посебна ЈКП за пружање свих значајнијих делатности; нпр. у Нишу 5, у Београду 11. У већини случајева, међутим, ЈКП пружају више од једне услуге, нпр. услуге снабдевања водом и градске чистоће, а у неким случајевима, нарочито у мањим општинама, једно ЈКП је задужено за

управљање извесним бројем одређених комуналних услуга које су предвиђене Законом. Ова ЈКП која обављају више делатности обично немају пресек трошкова или прихода за посебне делатности.

Многа ЈКП се баве делатностима, која нису везана за основну делатност самог ЈКП („споредне услуге“), нпр. хотели, расадници, цвећаре итд. Ова појава је наслеђена из периода када су локалне самоуправе управљале мноштвом делатности, од којих многе нису имале везе са основним комуналним услугама. У другима, она представљају огранке основне делатности, нпр. поправка возила, грађевинске услуге итд.

Обједињавањем услуга у јединствену компанију у мањим заједницама постиже се већа ефикасност (нпр. тако што ће постојати само једно одељење за заједничке послове и што ће радници бити искоришћени током целог радног времена, а који би иначе могли имати само скраћено радно време – хонорарни посао ако би се фокусирали само на једну врсту услуга). Али то исто тако значајно смањује транспарентност трошкова пружених услуга и допушта преливање средстава, односно профита у једном сектору, надокнађује дефицит у другом и спречава утврђивање цена које одражавају стварне трошкове пружених услуга.

Слично томе, споредне услуге понекад послују као „профитни центри“ ЈКП и субвенционишу услуге које праве губитке. Упркос томе, споредне услуге које пружају ЈКП, смањују фокусирање на унапређење ефикасности основне делатности. У многим случајевима „споредне делатности“ пружају скупље услуге ЈКП, које би им приватни сектор пружио јефтиније.

#### 4.3.2 Стратешке политике и кључне акције

##### *4.3.2.1 ЈКП са више делатности треба сваку услугу да третирају као засебну пословну јединицу.*

Ово ће помоћи да се установе стварни трошкови сваке услуге, односно:

- да се за услуге које доносе приход утврди стварна цена коштања која ће покривати стварне трошкове услуге;
- да се на овај начин, за услуге које потенцијално може обављати приватни сектор, установе јасни критеријуми, односно то ће бити основа за поређење трошкова и резултата пословања;

##### *4.3.2.2 Локалне самоуправе треба обавезати да из ЈКП издвоје споредне услуге.*

Како је напред наведено, таква мера ће помоћи да се установи стварни трошак основне услуге ЈКП. Осим тога, помоћи ће управи ЈКП да се усредсреди на своје основне услуге и да побољша ефикасност тих услуга без подршке споредних услуга.

### 4.3.3 Релевантна искуства у другим земљама

- Не постоје стандардна искуства за комунална предузећа која пружају више услуга. У Бечу, на пример, „Wiener Stadtwerke“ је холдинг компанија која пружа скоро све комуналне услуге у Бечу, од снабдевања водом до управљања гробљима. Међутим, финансијско рачуноводство (рачуноводство трошкова) ових засебних ентитета се строго прати и диференцира. Слична структура је недавно уведена у Загребу, где је основана Загреб Холдинг компанија, чије пословне јединице имају одвојена рачуноводства.
- У Пољској је национална Влада затражила од локалних самоуправа да ослободе јавна комунална предузећа од свих споредних услуга и да их подстичу да оснивају ентитете који ће имати само једну сврху. Недавно су неке локалне самоуправе основале холдинг компаније за своје комуналне услуге, али са строго раздвојеним рачуноводствима за сваку пословну јединицу.

## 4.4 Регионализација и међуопштинска сарадња

### 4.4.1 Историјат

Комуналним услугама у Србији скоро увек самостално управљају појединачне локалне самоуправе. Има неких изузетака у области снабдевања водом, где су пројекти великих размера, као што су већа (регионална) изворишта, били реализовани на регионалној основи; међутим, чак и у тим случајевима, свака локална самоуправа задржава своје ЈКП за локалну дистрибуцију воде и услуге везане за одвођење и пречишћавање отпадних вода.

Управљање отпадом се полако регионализује преко пројеката које финансира ЕУ, као и преко партнерства између јавног и приватног сектора. Међутим, генерално гледано, комуналне услуге врше ЈКП која опслужују само једну општину. Последица тога је да се не користи предност економије обима, поготово у мањим општинама. Постоји и недоследност у вези с праксама у Западној Европи, као и са моделима регионализације које су развиле бивше социјалистичке привреде у земљама које су недавно постале нове чланице Европске Уније.

У разлоге за промовисање процеса регионализације, нарочито у секторима снабдевања водом и чврстог отпада, спадају:

- **Економија обима у управљању и пружању услуга:** у јавним услугама, које захтевају значајан капитал на већој територији и са већим бројем корисника може се пословати с нижим јединичним трошковима; у сектору чврстог отпада процењује се да минимални број становника које треба опслужити по депонији треба да износи 200.000 особа; спровођење Оквирних директива ЕУ за снабдевање водом и отпадне воде вероватно ће такође захтевати регионализацију компанија да би ове постигле своје циљеве;
- **Специјализација:** консолидација би учинила да регионалне компаније постану способне да се усредсреде на једну основну услугу;

- **Делотворније планирање инвестиција и бољи приступ тржишту капитала (нпр. ЕУ фондови):** већи пројекти су атрактивнији за инвеститоре и из јавног и из приватног сектора. Веома лако може да се деси да будуће директиве ЕУ у секторима снабдевања водом и отпадних вода уведу критеријум регионализације као услов за финансирање из ЕУ фондова.
- **Привлачење приватног капитала:** потенцијални приватни партнери, као инвеститори, радије улажу у компаније које се баве једном услугом и које имају транспарентно књиговодство;
- **Деполитизација:** било би лакше контролисати запошљавања на основу политичких и личних веза уколико неколико заинтересованих општина регионализују пружање услуга;
- **Делотворније управљање и контрола:** било би лакше надгледати и регулисати мањи број компанија, него што је то сада случај са вишенаменским ЈКП чији број расте. Међутим, контрола власништва и надзор над великим компанијама које су заједничко власништво захтевали би развој нових надлежности локалних самоуправа.

Услуге као што су градски превоз и зелене пијаце, одржавање улица, паркова и управљање гробљима, по својој природи су комуналне делатности које се обављају у једној јединици локалне самоуправе (међутим, ангажовање приватних оператера за ове услуге може имати за последицу њихову регионализацију). Слично томе, даљинско грејање, иако економски веома снажан сектор, у суштини је комунална делатност (један технички систем послује на територији једне урбане целине).

Садашњи систем функционисања и финансирања локалне самоуправе нуди веома мало подстицаја регионализацији комуналних услуга. Локалне самоуправе у Србији су релативно велике и имају сразмерно мало искуства у успостављању међуопштинске сарадње у овом домену. Слично томе, тренутно не постоје механизми у систему финансирања локалне самоуправе који би подстакли заједничко пружање услуга. Како је наплата од корисника недовољна за плаћање трошкова инвестирања потребног да се прошири подручје које услуге покривају и како не постоји традиција сарадње између општина, ЈКП нису заинтересоване за регионализацију услуга на основу уговора. Из тога прозилази да ни локалне самоуправе ни ЈКП нису заинтересоване за заједничко покривање граничних области између неколико градова и општина, односно заједничку изградњу комуналне инфраструктуре у граничним областима у којима живе становници две или више општина. То је резултирало ограниченим искуством у Србији у вези са регионализовањем комуналних услуга:

**Услуге испоруке воде:** Регионализација у Србији, нпр. у сектору снабдевања водом до сада је обухватала само случајеве у којима се више градова и општина снабдева из истог изворишта снабдевања водом које опслужује више општина путем једне дистрибутивне мреже. Један пример је регионални систем снабдевања водом Рзав, у коме *државно* јавно предузеће снабдева водом више општина. Општине имају своје представнике у Одбору предузећа.

**Управљање чврстим отпадом:** ЈКП су задужене за прикупљање отпада и управљање депонијама у свакој од појединачних градова и општина. За сада у Србији још нема регионалних депонија којима управљају јавна предузећа, иако се очекује да ће две депоније које су основане као јавна предузећа бити завршене до 2011.године. Оба пројекта су подржана средствима ЕУ. Депонија која је смештена у Дубоком (Ужице) опслуживаће девет општина, укључујући велике градове Ужице и Чачак. Изградња депоније је подржана зајмом ЕБРД, док се изградња линије за сортирање отпада на истој локацији финансира из гранта ЕУ. Други пројекат јавног сектора за регионалну депонију смештен је у Пироту и опслуживаће четири општине. Стратегијом за управљање чврстим отпадом се утврђују локације за изградњу 29 депонија.

**Учешће приватног сектора:** У сектору управљања отпадом било је значајнијег развоја регионалних пројеката приватног сектора. Управљање једном депонијом поверено је једној приватној фирми, три су у изградњи, а планира се изградња још неколико депонија. Приватне компаније су склопиле уговоре са акционарским друштвима која су основале општине и плаћене су директно од општина за коришћење депонија. За наплату се користе тарифе, а локалне самоуправе средствима из буџета на годишњем нивоу плаћају трошкове депоније својим приватним партнерима. Ове годишње исплате служе да надокнаде трошкове изградње и текуће трошкове рада депоније.

#### 4.4.2 Стратешке политике и кључне акције

##### 4.4.2.1 *Подстицање регионализације ЈКП која се баве снабдевањем водом, одвођењем и пречишћавањем отпадних вода и чврстим отпадом*

Поред гарантовања економије обима, регионализација комуналних услуга може да подстакне професионализацију и привлачење квалитетније радне снаге у локалној администрацији, као и више приватних инвестиција. Међутим, на нивоу локалне самоуправе постоји отпор због страха да ће оснивачи изгубити контролу над вршењем комуналних услуга ако предузеће не подноси извештај директно њима. Осим тога, правни оквир за спровођење регионалних решења није дефинисан.

- Кључне мере за спровођење Стратегије, која подстиче регионализацију, се могу реализовати кроз следеће акције:
  1. Стварање правних, административних, фискалних и финансијских подстицаја за јачање међуопштинске сарадње и регионализације у домену пружања комуналних услуга;
  2. Подршка потписивању међуопштинских споразума о сарадњи и оснивању регионалних комуналних предузећа;
  3. Јачање локалних *капацитета за сарадњу* кроз припрему модела споразума, уговора и општинских одлука о успостављању регионалне сарадње, управљање предузећима за заједничко пружање услуга, ангажовање и надзор над предузећима у којима општине-чланице заједнички доносе све одлуке везане за управљање, уз помоћ надлежних министарстава.

- У сектору за *чврсти отпад*:
  1. Држава треба да и даље даје интензивну подршку иницијативама локалних самоуправа у циљу организовања регионалних санитарних депонија којима би управљао јавни (међуопштински) или приватни оператер;
  2. Држава треба да услови буџетску подршку изградњи регионалних депонија претходним закључивањем међуопштинских споразума о изградњи и одржавању таквих депонија уз успостављање регионалних система за транспорт отпада.
- У сектору за *снабдевање водом и одвођење и пречишћавање отпадних вода*:
  1. Осмислити и увести пакет техничких регулаторних мера и финансијских подстицаја намењених стимулацији добровољног удруживања општинских ЈКП за производњу и дистрибуцију воде;
  2. Изменити Закон о водама како би се овластиле локалне самоуправе да регионализују производњу и дистрибуцију воде а касније донети и подзаконске прописе.

#### 4.4.3 Релевантна искуства у другим земљама

##### *Снабдевање водом*

У већини нових земаља чланица (после 2004) Европске Уније комунална предузећа за снабдевање водом обично опслужују већу агломерацију становништва него што је једна општина.

- У Румунији су предузећа за снабдевање водом организована на нивоу „округа“ као деконцентрисаног нивоа државне власти. Са 41 округом, свако од „окружних“ предузећа за снабдевање водом (Регионалне оперативне компаније – РОК) опслужује неколико стотина хиљада особа. РОК је обично оформљена спајањем мањих општинских предузећа за снабдевање водом у оквиру највеће општинске компаније у округу. РОК потписује уговор са сваком општином, с различитим тарифама, уз очекивање да ће на крају све тарифе бити усклађене. Регионалним оперативним компанијама руководи удружење општина у коме свака општина има један глас.
- У Бугарској постоји 51 предузеће за снабдевање водом, од којих већина опслужује четири до шест општина, са бројем становника од неколико стотина хиљада људи. Осим тога, предузећа за снабдевање водом су редовно специјализована за само ту услугу, што у Србији није случај.
- У Словачкој, државна предузећа за снабдевање водом била су подељена на седам регионалних предузећа за снабдевање водом, при чему су општине добиле удео у власништву на основу броја становника. Средства ЕУ су добијана само под условом да се предузећа регионализују.

- У Чешкој Републици регионална приватна предузећа за снабдевање водом пружају већи део услуга снабдевања водом (преко 70%). У неким случајевима она склапају уговор са регионалним јавним компанијама у чијим рукама остаје власништво на инфраструктури, док у другим случајевима уговор склапају директно са сваком општином.

#### *Управљање отпадом*

Регионализација управљања отпадом добрим делом је подстакнута потребом за усклађивањем са Директивом Савета Европе 99/31/ЕЦ о депонијама отпада. У земљама које су недавно постале чланице, ЕУ је подржала изградњу регионалних депонија, а у сваком таквом случају је неколико општина-корисница морало да се обавезе на заједничко коришћење депоније.

- У Румунији, Влада је одредила оснивање једне депоније по округу (иако географски разлози могу утицати и на другачија решења). Изградња депонија је подржана из Кохезионог фонда ЕУ, али је приватни сектор одговоран за наплату и техничко и оперативно функционисање пројекта.
- У Словачкој, Чешкој Републици и Мађарској, приватне компаније су суфинансирале регионалне депоније. У већини случајева оне су преузеле прикупљање и транспорт отпада, чиме су регионализовале комплетне услуге, а не само активности одржавања депоније.

### **4.5 Управљање пословањем ЈКП и однос оснивача и ЈКП**

#### 4.5.1 Историјат

Управљање пословањем ЈКП је неефикасно и политизовано. Није установљен однос одговорности ЈКП према оснивачу а ни према потрошачима, као корисницима услуга. Ниво техничке експертизе ЈКП превазилази ниво стручности оснивача, што онемогућава обављање функције екстерног надзора над обављањем делатности и техничким и оперативним функционисањем предузећа. Ситуација се мора поправити кроз реформу начина управљања ЈКП и кроз успостављање таквих односа ЈКП и оснивача којима ће се повећати ефикасност и побољшати квалитет вршења услуга. Поред тога, мора се унапредити институционални капацитет општина да врше надзорну функцију над обављањем комуналних делатности, посебно ако се повећа учешће приватних оператера.

Неке кључне карактеристике односа између ЈКП и њихових оснивача су:

- Основни акти, који уређују права и обавезе ЈКП у одређеној комуналној делатности су градска, односно општинска одлука о начину вршења одређене делатности и одлука о оснивању ЈКП. Осим ова два акта која доноси оснивач, односи оснивача и ЈКП нису уређени додатним споразумима или уговорима, иако постоје изузеци. То има за последицу да ЈКП послују без усаглашених критеријума и смерница за праћење квалитета пословања и унапређење нивоа услуга или финансијског утицаја (осим плана рада – као што је описано у наставку). Оснивач не

врши контролу финансијског пословања ЈКП уколико се изузме захтев да њихово финансијско пословање буде сваке године уравнотежено (у смислу нивоа прихода и расхода). Осим административне контроле цена, има мало или уопште нема подстицаја – негативних или позитивних – да се побољша учинак или ефикасност било услуга које комунална предузећа директно пружају грађанима, као што је одношење смећа или снабдевање водом, или услуга за које општине склапају уговор са комуналним предузећем за послове који су од општег интереса али се плаћају из буџета, као што је чишћење улица или одржавање паркова.

- Иако на основу Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, ЈКП (као и сва остала јавна предузећа) имају обавезу да поднесу оснивачу свој Годишњи извештај о пословању, и без обзира што је законом предвиђена и обавезна садржина тог документа, он обично не садржи суштинске информације о пословању нити елементе важне за стратешко планирање. Ови документи ретко гледају даље од следеће године било у вези са капиталним инвестицијама или пословањем. Штавише, институционални капацитети општина да анализирају и овакве пословне планове су минимални зато што у општинској управи не постоји профил запослених који би то умео да ради (овакав профил запослених углавном постоји у ЈКП или у Дирекцији за грађевинско земљиште). Дирекције за грађевинско земљиште у одређеним случајевима само надзиру обављање текућих активности ЈКП. Неке веће локалне самоуправе имају одељења за комуналне послове, али у већини случајева та одељења су слаба а њихова овлашћења неадекватно дефинисана.
- Директори ЈКП, као и њихови Управни и Надзорни одбори, обично се постављају на политичкој основи, а директори се мењају сваки пут кад се промене политички односи снага у локалној самоуправи.
- Дискусије о приходима (висини цена комуналних услуга), који су неопходни за оптимално функционисање ЈКП обично се одвијају на барем три различита нивоа. Комунална предузећа преговарају директно са скупштином града, односно општине о тарифама, при чему је главна претпоставка обе стране, да тарифе треба да покривају само оперативне трошкове. У исто време, ЈКП преговарају и са Дирекцијом за грађевинско земљиште, о ценама које ће им се платити за пружање услуга општини. Неке од ових услуга спадају у њихове основне надлежности – као што је одржавање канализације; а неке не спадају – као што су грађевински радови.
- Инвестиционо планирање обично врши Дирекција за грађевинско земљиште, док се начин финансирања инвестиција одређује у преговорима између Дирекције и надлежних органа у општини, често уз незнатан утицај ЈКП на сам процес. Фрагментиран процес одлучивања (у више центара одлучивања) чини сам процес доношења одлука о приоритетима изградње комуналне инфраструктуре непредвидивим и неизвесним; сам процес је у великој мери под контролом Дирекције за грађевинско земљиште, и разбија одговорност за праћење учинка ЈКП на више институција.

- Како је већ наведено, планирање капиталних инвестиција врши углавном Дирекција за грађевинско земљиште и надлежни органи општине уз минимални допринос ЈКП. Делимично, то је зато што се скоро потпуно финансирање инвестиција врши из општинских буџета. Разлози леже и у чињеници да је Дирекција за грађевинско земљиште монополизovala техничке, стручне и управљачке капацитете, у домену планирања и имплементације инвестиционих пројеката. У том смислу, она ретко види унапређење комуналних услуга као своју првенствену одговорност. То има за последицу да су инвестиције у комуналну инфраструктуру (снабдевање водом, канализација, управљање чврстим отпадом) често нижег приоритета него инвестиције у путеве или другу инфраструктуру, што захтева мање компликовано планирање и финансирање. Зато и пројекти ЈКП за које може да се добије бесповратна финансијска подршка (нпр. ИПА фондови Европске Уније) стоје у општинама неприпремљени.
- ЈКП углавном добијају општинске пројекте као извођачи радова изградње капиталних објеката, често без организовања тендерског процеса. То се правда чињеницом да ЈКП имају опрему и радну снагу која је увек на располагању, а иначе би била беспослена или неискоришћена. Осим тога, „добит“ из грађевинских пројеката често се користи да би се покрили губици у основним делатностима ЈКП.
- Финансирање капиталних инвестиција ЈКП зависи од приоритизације коју врши оснивач и зависи и од других општинских приоритета, имајући у виду да ЈКП зависи од екстерних извора (највише општинског буџета) када је финансирање капиталних инвестиција у питању а да се због политичке мотивације оснивача цене за грађане вештачки одржавају ниским – док се за правна лица одржавају много више тарифе, поготово у сектору снабдевања водом.
- Општине одобравају субвенционисане цене за одређене категорије грађана, нпр. јавни превоз за старије особе, али ЈКП сnose трошкове тог субвенционисања при чему оснивач не надокнађује те трошкове комуналном предузећу.

ЈКП не добијају никакве подстицаје за унапређење пословања да ове промене пословања спроведу. Истовремено, оснивачи немају капацитета да на прави начин надзиру пословање ЈКП. Крајњи резултат је одсуство унапређења у домену квалитета услуга и квалитета оперативног и финансијског управљања.

## 4.5.2 Стратешке политике и кључне активности

### 4.5.2.1 Односи између општина и ЈКП треба да буду регулисани Споразумима о услугама

Конкретније и прецизније уређење односа општина и ЈКП путем закључења Споразума о услугама омогућиће општинама да поставе јасне циљеве и задатке директору и Управном одбору ЈКП, као и да јасно дефинишу шта се од ЈКП очекује и које ресурсе ће имати на располагању да задате циљеве постигне. Споразуми о услугама ће такође служити и као основа за уговорне односе са приватним оператерима у будућности.

- Споразуми о услугама ће садржати и обавезу ЈКП да припреме планове пословања, у којима ће постојати средњорочна финансијска пројекција прихода и расхода, укључујући и трошкове капиталних инвестиција. Техничка подршка ЈКП ће се усмерити на припрему Модела годишњих планова, који ће бити понуђени комуналним предузећима на разматрање и усвајање.
- Споразуми о услугама треба да садрже јасну калкулацију за одређивање јединичних цена услуга, у складу са законом и другим прописима као и показатеље квалитета пословања за:
  - учесталост услуга,
  - континуитет услуга,
  - квалитет услуга,
  - рок у коме се одговара на притужбе на квалитет и
  - задовољство клијената услугама.

У Споразумима такође треба навести реалне и мерљиве циљеве за побољшање кључних индикатора пословања и одговорност за њихово неиспуњавање. Плата за директора и друге чанове управе треба да буде везана за испуњење ових стандарда.

- Када међусобни односи у погледу располагања и коришћења јавном имовином буду разрешени, Споразуми о услугама такође треба да садрже или услове закупа општинске имовине од стране ЈКП или одредбе о управљању и евентуалном располагању јавном имовином у случају да се имовина пренесе на ЈКП. Дирекција за грађевинско земљиште неће бити титулар својинских овлашћења. Средства у државној својини која се тренутно воде као средства Дирекције пренеће се или на општину или на ЈКП. У неким случајевима могу се оформити специјална предузећа, која ће бити титулари својинских овлашћења, да би се олакшало текуће финансирање инфраструктуре ЈКП.
- Споразуми о услугама треба јасно да наведу која права ЈКП имају и на којој имовини, односно основним средствима као и начине коришћења и евентуалног отуђења. За јавну имовину пренесену на ЈКП треба направити детаљне пописне листе у билансу стања, при чему ће се земљиште евидентирати засебно уз навођење података о парцели, и то по тржишној цени земљишта. Приходи од отуђења основних средстава треба да се користе само за капиталне инвестиције или за отплату дугорочних кредита за капиталне инвестиције.

- Кад се, у виду субвенционисаних цена комуналних услуга, одређеним категоријама грађана одобравају ниже цене, у Споразумима о услугама треба да се наведе које категорије грађана у стању социјалне потребе имају право на субвенције, износ субвенција и начин надокнаде субвенционисане цене из буџета града, односно општине.

#### 4.5.2.2 *Управљање ЈКП треба да буде професионализовано и деполитизовано.*

Однос ЈКП и оснивача мора да се успостави на принципима очувања пословне и оперативне самосталности ЈКП. Директор и други чланови пословног тима морају да буду изабрани на основу својих професионалних квалификација, да би одговорили будућим изазовима и побољшали ефикасност предузећа. Пословни тим ЈКП такође ће припремати општине на преговоре са потенцијалним инвеститорима. Општина треба да донесе нов регулативни оквир (прописе) за уређивање односа оснивача и управе ЈКП. Начела за установљавање новог регулативног оквира су:

- Најмање 50% чланова управног одбора треба да буду лица са одговарајућим професионалним искуством а не представници политичких партија.
- Мандат чланова Управних и Надзорних одбора, треба да се заснива на принципу према коме у једној години не може да се разреши више од трећине чланова;
- Директори ЈКП не могу бити представници политичких странака. Ако су у тренутку именовања чланови странака, морају дати оставку на све страначке функције. Кад буду разрешени у ЈКП, не могу прихватити функционерско место у странци у периоду од најмање три године.
- Директори ЈКП морају имати одговарајуће образовање и најмање пет година радног стажа било у одговарајућем комуналном сектору или у корпоративној управи/правној служби/ или финансијама.
- Директори ЈКП се постављају на период од 5 година и могу се разрешити само уколико постоји основана сумња (материјални докази) о незаконитом раду или нестручности (укључујући неуспех да постигне планирано унапређење пословања).

#### 4.5.2.3 *Општине треба да ојачају капацитете за надзор ЈКП и приватних оператера*

Уколико се прихвати принцип да се односи ЈКП и оснивача уреде Споразумима о услугама, општине морају да развију способност да установе и прате пословање (учинак) ЈКП. Ова потреба постаје још израженија са порастом удела приватних оператера у сектору.

- Општине са преко 50.000 становника треба да установе одељење општинске управе које ће бити задужено да прати комуналну делатност као и за развој и надзор ЈКП. Обуку запослених у овим одељењима

координираће надлежно минисарство и општине, уз донаторску техничку помоћ. (види Одељак 4.8.2.2).

- Ова одељења морају познавати и техничке и финансијске захтеве који се постављају пред ЈКП. У неким случајевима ће институционално јачање општина да обављају ову функцију значити да ће општина преузети одговарајуће кадрове који су оспособљени за ту врсту посла из Дирекције за грађевинско земљиште.

#### *4.5.2.4 ЈКП и општине ће одвојено планирати и финансирати капиталне инвестиције*

- ЈКП ће бити задужене за планирање сопствених капиталних инвестиција и припремаће вишегодишње инвестиционе програме који се операционализују у Годишњим плановима пословања.
- Уговори између ЈКП и општине у домену изградње комуналних објеката и инфраструктуре биће организовани уз поштовање Закона о јавним набавкама. Дирекција за грађевинско земљиште може понудити техничку помоћ и надзор над спровођењем, али само на основу уговора са ЈКП.

#### *4.5.2.5 Подршка грађанима у стању социјалне потребе не сме утицати на финансијски учинак ЈКП.*

Повећање цена комуналних услуга ће највише погодити грађане с ниским приходима. То може утицати и на недовољну финансијску реализацију ЈКП, ако доведе до повећане финансијске недисциплине, односно већег закашњења у плаћању. Утицај повећања цена на грађане с ниским приходима и мере за његово ублажавање треба пажљиво проценити. Има много начина да се ово питање реши:

- Развити или појачати проверене постојеће механизме за подршку грађанима у стању социјалне потребе које финансира локална самоуправа и држава.
- Не треба вештачки држати тарифе на ниском нивоу, а све да би се изашло у сусрет потребама грађана са ниским приходима.
- Ако се за грађане с ниским приходима примењују субвенционисане тарифе, ЈКП треба у потпуности да добије надокнаду из буџета за изгубљени приход.

## 4.6 Побољшање финансијских и пословних резултата

### 4.6.1 Историјат

Јавна комунална предузећа у Србији углавном одликују неефикасно пословање, укључујући вишак запослених, озбиљни проблеми у фактурисању и наплати, неадекватан одговор на потребе клијената; тарифе и издвајања из општинских буџета најчешће не могу да покрију ни трошкове пословања. Одговор општина као оснивача ограничен је њиховим сопственим капацитетом или резултатима процене. Заједнички учинак ових фактора довео је до ниског нивоа наплате услуга и неефикасних финансијских трансакција.

Неки од кључних фактора који ограничавају побољшања у њиховим финансијским и пословним резултатима су:

- *Организација управљања*: управљање ЈКП заснива се на хијерархијском приступу, тако да млађи кадар веома мало утиче на доношење буџета или одлуку о начину смањења трошкова. Као резултат овог и других фактора, менаџмент је фокусиран више на побољшање техничких него на побољшање финансијских перформанси.
- *Управљање људским ресурсима*: Веома мало пажње се поклања усклађивању квалификационе и старосне структуре запослених са захтевима предузећа. Формална обука је недовољна. Већина комуналних предузећа је знатно оптерећена вишком запослених. У сектору водовода их је скоро двоструко више у односу на земље сличног нивоа развоја. Због ниских плата ЈКП тешко задржавају квалификовано особље.
- *Управљачки информациони систем*: Компјутерски системи, тамо где постоје, користе се у одређене сврхе, али углавном се не користе за управљање самим комуналним предузећима или за анализу података о оствареном учинку. Компјутеризовани системи фактурисања углавном нису ажурирани.
- *Фактурисање и наплата*: Стопа наплате услуга је ниска у већини јавних комуналних предузећа. У већим градовима, наплата се често поверава спољним извршиоцима, општинским предузећима која обављају послове наплате, те стога нема директне везе потрошача и ЈКП. Зато је и присилно наплаћивање отежано. Јавне институције су међу највећим дужницима. Многа домаћинства у сектору водовода су илегално прикључена на водоводну мрежу, што повећава утрошак воде, а ЈКП од њих не убирају приход.
- *Одржавање*: Трошкови одржавања инфраструктуре су ниски због ниских тарифа и недостатка стварног увида у постојећу имовину. Одржавање је фокусирано више на хитне поправке него на превентивне радове. Изостанак ефикасних програма одржавања доводи до опадања нивоа услуга и пораста трошкова пословања.
- *Недостатак озбиљног мониторинга*: Како на локалном, тако и на националном нивоу, мониторинг учинка је ограничен, с недовољним нагласком на подстицање на боље резултате; уместо тога, одржава се

постојеће стање. Локалне власти немају капацитет да захтевају ефективно извештавање од њихових ЈКП. То је разлог што пословни планови садрже само основне информације, а не дугорочно или стратешко планирање. На националном нивоу, Министарство финансија се фокусира на тарифе и трошкове запошљавања. Ресорна министарства обављају надзор над резултатима у смислу усклађености с релевантним прописима, али се не баве финансијском и пословном ефикасношћу.

#### 4.6.2 Стратешке политике и кључне акције

Решавање наведених проблема захтеваће од локалних самоуправа и ЈКП да предузму акције, од којих су неке описане у другим деловима Стратегије: Израда озбиљног пословног плана који подразумева планирање више година унапред; Уговоре о услугама у којима ће бити наведени циљеви рада и стимулисање менаџмента да те циљеве постигне, (видети главе 4.5.2.1-3), Доношење тарифа које омогућавају повраћај трошкова (4.8) и Планирање и финансирање капиталних улагања (4.9). У циљу реализације ових мера треба применити следеће политике и акције.

##### 4.6.2.1 *Држава и општине треба да подрже иницијативе ЈКП за побољшање финансијских и пословних резултата*

Да би се решили напред наведени проблеми, општине би требало да направе неколико измена у начину свог пословања. Ове иницијативе би морала да подржи Влада у виду техничке асистенције, у неким случајевима кроз реформу регулаторних тела, а и саме општине које треба да одобре буџет за ове иницијативе. Неопходне иницијативе су:

- Управљање: У складу са кретањем индикатора учинка и усвојеним стандардима, менаџмент ЈКП треба да пређе на систем који ће у средиште ставити испуњавање постављених циљева и пружање услуга корисницима, а не само на пословање у оквиру предвиђеног буџета. То значи да треба наћи начин да се унапреде продуктивност и ефикасност, укључујући и снижавање нивоа одлучивања. Поред тога, ЈКП треба да развију капацитете у управљању људским ресурсима, информационим технологијама и што је најважније, у управљању финансијама. У овом контексту под управљањем финансијама се не мисли само на утврђивање буџета већ и на адекватну процену активности и инвестиција, како би се утврдила њихова финансијска исплативост и нашао начин да се повећају приходи, а смање трошкови.
- Људски ресурси: Стратегије које се спроводе у овој области треба да број запослених ускладе с одговарајућим стандардима продуктивности и накнада, и то на нивоу који је неопходан да се привуче и задржи квалификовано особље. Тамо где су одређени стручни профили потребни само привремено, ти послови се могу поверити спољним извршиоцима.
- Фактурисање и наплата: ЈКП и општине треба да успоставе ефикасне механизме за неплатише, ако је неопходно треба и законе променити

како би се предвидела употреба ових механизма. Држава и друге јавне институције треба да надокнаде дугове ЈКП. Треба решити и проблем илегалних прикључења на водоводну мрежу. Тамо где је то неопходно, „ИТ“ системе треба унапредити, како би се побољшао учинак фактурисања и наплате.

- Одржавање и инвестиције: Треба увести такво одржавање које ће бити фокусирано на спречавање проблема (ако је финансијски исплативо) и предвидети га буџетом. Инвестиције треба анализирати с финансијског и техничког аспекта. Превасходно, приоритет треба дати инвестицијама које, у коначном, смањују трошкове.

#### 4.6.2.2 *Држава и локалне самоуправе треба да уведу обавезујуће репере - упоређивање финансијских и пословних резултата с најуспешнијима*

Упоређивање с најуспешнијима („*benchmarking*“) у одређеној делатности треба користити као инструмент у реформама ЈКП, јер се на тај начин добијају информације и сазнања о предузећима. Прикупљене информације биће корисне за добијање одговора на питања, као, на пример: које ЈКП има највише могућности да побољша ефикасност у раду; које тарифе ће омогућити повраћај трошкова, или како побољшање ефикасности претворити у смањење запослених у ЈКП у одређеним регионима.

Упоређивање с најуспешнијима представља (1) ефикасни инструмент не само за *националне* прописе о јавним комуналним предузећима, већ и (2) моћно средство *локалних власти* и менаџмента *ЈКП* да се ефикасније организују у пружању услуга. Резултати упоређивања с најуспешнијим, односно показатељи и њихово тумачење значајни су из два основна разлога: 1) они обезбеђују повратне информације за ЈКП, које ови могу користити за интерне сврхе, као што су планирање и мерење напретка њихових сопствених реформи; и 2) индикатори се могу користити у оквиру процеса надзора будући да омогућавају боље разумевање функционисања сектора, трендова и разлика између ЈКП.

- Влада би, у сарадњи са општинама, требало да именује тело одговорно за прикупљање података и уведе критеријуме за оцену финансијског и пословног учинка за сваку од релевантних услуга ЈКП, на основу искуства у Србији, али и у складу с међународним стандардима. Влада би требало да установи временске рокове за постизање поменутих критеријума.
- Влада треба да успостави критеријуме на основу кључних индикатора учинка за расподелу субвенција за капитална улагања у релевантном сектору. Применом ових критеријума даће се приоритет оним инвестицијама чији је циљ побољшање финансијских и пословних резултата, као и награђивање ЈКП која остварују бољи учинак.

Активности на локалном нивоу:

- Идентификовани стандарди треба да буду унети у пословне планове ЈКП. Пословни планови треба јасно да идентификују дугорочне финансијске ресурсе неопходне за испуњење ових циљева.

- Неки од ових стандарда (или кључни индикатори учинка) и финансијских ресурса неопходних да би се они постигли, треба да буду кључни део Споразума о услугама између општина и ЈКП, као и сваки уговор између општина и приватног сектора који пружа услуге.
- Менаџерски уговори треба да буду засновани на Споразумима о услугама и повезани с пословним планом и кључним индикаторима учинка.
- ЈКП треба да успоставе управљачки информацијски систем, који може да да релевантне финансијске и пословне податке, и обезбеди информације за интерну и спољну употребу.

#### Резултати упоређивања с најуспешнијима укључиваће:

- Када менаџери ЈКП једном стекну сазнања о својим резултатима у односу на поменуте репере, могу одмах почети с програмима побољшања у својим предузећима (већа ефикасност, нижи трошкови, квалитетнија услуга). Ово је посебно уочљиво у оквиру транспарентног, отвореног система упоређивања с најуспешнијима, у коме и потрошачи имају приступ подацима о учинку и могу извршити формални или неформални притисак на ЈКП.
- Ако упоређивање с најуспешнијима помогне у постизању веће ефикасности пре него што приватни партнери почну да управљају ЈКП, тада ће већи део добити припасти општинама или националним владама, а мање будућем приватном партнеру.
- Праћење учинка најуспешнијих под садашњим руководством ЈКП, помоћи ће да се утврди да ли је учешће приватног сектора најбоља опција за побољшање учинка, односно, ако менаџмент у јавном сектору није способан да оствари бољи учинак, што ће се утврдити упоређивањем резултата, то ће бити разлог за увођење приватног сектора. Прихватање ових мерила успеха може постати кључни елемент уговора који ће бити склопљен с партнерима из приватног сектора.
- Стратешко планирање је неопходно, и у томе српска ЈКП немају дугу традицију. Планирање захтева добру процену текућег стања и савремених трендова. Поређење с најуспешнијима донеће корисне инпуте и оквир за размишљање о овом процесу.
- Кључни индикатори учинка биће коришћени када се предлажу нове тарифе, и сваке године када нове тарифе буду предложене и усвојене.
- Доносиоци одлука на локалном нивоу имаће обухватнији увид у општинске службе и биће у могућности да ефикасно расподеле недовољне ресурсе и утврде циљеве рада за своја ЈКП, који ће бити укључен у њихове Споразуме о услугама. Накнаде менаџмента ЈКП и висина профита за ЈКП и провајдере из приватног сектора треба да буду повезани с достигнућима, односно оствареним циљевима пословања.
- Грађани ће имати јаснију слику о учинку ЈКП, али и о томе да ли он оправдава више тарифе.

## 4.7 Тарифе

### 4.7.1 Историјат

Функционисање ЈКП у секторима вода, отпадних вода, даљинског грејања и чврстог отпада зависи у највећој мери од тарифа (корисничке накнаде) за њихове услуге. Јавна саобраћајна предузећа ослањају се на комбинацију прихода од карата и средства која добијају из општинског буџета за своје потребе. Висина тарифа у овим секторима углавном није довољна да обезбеди услуге на жељеном нивоу и да омогући инвестирање у одржавање и проширење постојеће инфраструктуре. Често се приходи од тарифа допуњавају другим видовима подршке, као што су извођачки уговори или уговори о пружању споредних услуга, оних које не представљају основну делатност. Иако су многи од финансијских проблема с којима се суочавају ЈКП везана за неефикасност и лоше управљање, неодговарајуће цене услуга су кључни део проблема.

Општине углавном (уз неколико скорашњих изузетака у већим градовима у Србији) оклевају да подигну цене комуналних услуга толико да покрију стварне трошкове ЈКП. Разлоге треба тражити у комбинацији следећих фактора:

- Текућа политика повећања тарифа до стопе инфлације (кроз контролу фискалних трансфера општинама).
- Оклевање да се повећају трошкови које грађани не би могли да поднесу;
- Забринутост да би повећање цена погоршало проблеме везане за наплату;
- Садашње цене се заснивају на претпоставци да ће наплата бити остварена 100%;
- Субвенционисање цена ових услуга за домаћинства путем знатно виших тарифа за комерцијалне потрошаче.

Проблеми који проистичу из садашњег пословања су следећи:

- Исцрпљивање општинских буџета, који су принуђени да субвенционишу рад ЈКП кроз годишње трансфере;
- Недостатак готовог новца за финансирање хитних инвестиционих захтева;
- Дисторзија у економској цени услуга; неусаглашеност са принципом корисничког плаћања, што је фундаментално за добро фискално управљање;
- Унакрсно субвенционисање између корисничких група, односно, тарифе за комерцијалне кориснике су често знатно више него тарифе за домаћинства, а то непримерено оптерећује економске активности приватног сектора;
- Неспособност да се привуче приватни капитал у сектор, будући да ЈКП није у стању да ствара профит.

Комбинација владине политике и локалног притиска довео је до тога да многа ЈКП не могу да покрију ни стварне трошкове пословања, а камоли да су способна да финансирају одржавање или капиталне инвестиције. Осим тога, у многим случајевима ЈКП се ослања на приходе од споредних услуга, као што су лукративни уговори које додељују општинске Дирекције за грађевинско земљиште, (види 4.5) с циљем да финансирају своје основне делатности.

*Економска прихватљивост (приуштивост):* Тарифе би требало да буду знатно више од садашњих, али тарифна политика мора узети у обзир платежну способност становништва, што може да ограничи могућности за повећање цена услуга. На пример, у критеријумима за добијање гранта од ЕУ експлицитно се признаје да је повећање цена ограничено економском прихватљивошћу. Овај став је институционализован у финансирању пројекта утврђивањем лимита до висине повраћаја трошкова капитала, израженог у виду удела прихода домаћинства који се троши на основне услуге. Стандардни лимити најчешће износе 2% просечног прихода домаћинства за управљање отпадом; 4% за водовод и канализацију, и 5-10% за грејање.

У оквиру ових стандардних лимита, има доста простора за повећање цена кључних услуга ЈКП у Србији. Бројне најновије студије процењују да се проценат прихода потрошен за управљање отпадом креће од 0,3 % до 0,6% просечног прихода домаћинства. “KfW” студије у осам градова средње величине процењују, да је процент прихода домаћинства који се потроши за воду између 0,6% и 1,2 %. Тарифе би могле да се повећају три до шест пута и да још увек остану у оквиру прихватљивог. Ово подупире тезу о подизању цена у сфери кључних услуга ЈКП. Штавише, с обзиром на ниске цене у виду процентуалног учешћа у укупним трошковима, чак и знатно подизање цена имаће незнатан утицај на свеукупну инфлацију.

#### 4.7.2 Стратешке политике пословања и кључне акције

##### 4.7.2.1 Општине и држава треба да усвоје политику цена којима ће се постићи следећи циљеви, чак и ако то подразумева повећање тарифе:

- Обезбедити потребне ресурсе за ЈКП да би она могла да пружи прихватљив ниво услуга;
- Цене држати на нивоу прихватљивом за већину корисника;
- Применити принцип “потрошач плаћа”, који подразумева пуну цену коштања како би се капиталне инвестиције покривале кроз корисничке накнаде;
- Обезбедити стимулансе за већу ефикасност; и
- Привући инвестиције из јавног и приватног сектора.

##### 4.7.2.2 Тарифна политика треба да одражава следеће елементе:

- Тарифе треба да покрију оперативне трошкове и капиталне инвестиције, које треба финансирати из прихода (укључујући и сервисирање кредита). Раст трошкова за плате и друге трошкове везане за запослене би требало дозволити, само у случају да се обезбеђују

додатне услуге. Капиталне инвестиције треба да буду изједначене са трошком амортизације на годишњем нивоу.

- Структура цене треба да обезбеди јавним предузећима и приватним оператерима у сектору комуналних услуга одговарајућу добит; део добити треба да проистекне из веће ефикасности; у случају ЈКП, профит треба употребити за капиталне инвестиције.
- Наменско повећање цена за инвестиције као и тзв. накнада за одржавање прикључка мора се на обавезујући начин усмерити на капиталне инвестиције (укључујући и сервисирање кредита).
- Разлике у ценама између домаћинстава и привреде треба елиминисати у наредних 5 година, изузев уколико постојеће стање буде оправдано разликом у квалитету или квантитету пружања услуга.
- Удар повећања цена на потрошаче с ниским примањима треба проценити и амортизовати кроз буџетска издвајања за ЈКП (терет субвенција повлашћених корисника би требало да падне на буџет локалне самоуправе, а не на јавно предузеће). Заштиту не треба да пружају ЈКП у виду нижих цена.

## 4.8 Регулација тарифа и учинка ЈКП

### 4.8.1 Историјат

Одељак 4.5 Стратегије препоручује успостављање стандарда за пословне планове и захтева да ЈКП обавља своје делатности путем Споразума о услугама са општинама. Одељак 4.6 описује како се упоређење с најуспешнијим користи за постављање циљева рада за ЈКП, као и неопходне кораке које треба предузети за њихово остварење. Одељак 4.7 описује стратегију за усвајање одговарајуће тарифне политике којом ће се постићи бољи учинак. У одељку 4.8 описује се како и ко ће такву политику донети и регулисати.

**Потреба за регулацијом:** Јавна предузећа која корисницима наплаћују своје услуге и сматрају се “природним монополистима” предмет су регулације, посебно у погледу утврђивања тарифа, од стране државне управе, како на локалном тако и на националном нивоу. Услуге везане за сектор вода, управљање отпадом и централно грејање су кључне услуге ЈКП у Србији и сматрају се природним монополима.

Разлог за контролу тарифа приватних предузећа није исти као у случају јавних предузећа (каква постоје у већини општина у Републици Србији). Тарифна контрола у случају приватних предузећа има за циљ спречавање злоупотребе монополистичког положаја. Тарифна регулација везана за ЈКП у Србији, напротив, треба да омогући финансијску одрживост ЈКП и усаглашеност са принципом “потрошач плаћа” чак и када то подразумева повећање тарифа.

Кључни елемент у промовисању учешћа приватног сектора у овим природним монополима је поузданост прихода и висина цена неопходна за постизање рентабилног пословања. Без јасног режима утврђивања цена, који не сме бити предмет политичких преговора, приватни сектор неће желети да улаже. Будући

да ће учешће приватног сектора у општинским комуналним предузећима играти кључну улогу у њиховој трансформацији, регулација ће убудуће бити неопходна и за приватне и за јавне пружаоце ових услуга.

**Постојећа регулација:** За утврђивање тарифа ЈКП у Србији су тренутно одговорне локалне власти. Бојећи се да ће повећање тарифа довести само до још већег броја запослених у ЈКП, Влада је донела мере за ограничење тарифа у висини стопе инфлације. (Ипак, регулативно тело надлежно за енергетику недавно је усвојило смернице за методологију израчунавања цене даљинског грејања коју ће општине почети да примењују). На основу одредби Закона о јавним предузећима и обављању делатности о од општег интереса и Уредбе о поступку привремене обуставе преноса трансферних средстава из буџета РС јединици локалне самоуправе, држава је предвидела могућност привремене обуставе трансфера општинама које дозволе повећање цена комуналних услуга изнад нивоа инфлације предвиђене Меморандумом о буџету, не би ли спровела своју макроекономску политику. Изузеци од опште прихваћене политике у пракси се дозвољавају када је потреба за повећањем цена добро документована. Заједно с овим процесом контроле цена, држава добија и годишње планове пословања ЈКП. Без обзира на постојање пословних планова и законом предвиђен садржај и структуру тих планова, у њима не постоје индикатори пословања и финансијског и оперативног учинка. И тамо где ови индикатори постоје, они се ретко мењају или упоређују са индикаторима других општина („*benchmarking*“).

Учинак макроекономске политике и других чинилаца огледа се у задржавању цена на неприродно ниском нивоу. Штавише, неке општине чак не подижу цене ни до висине дозвољене Меморандумом о буџету, и користе Владину макроекономску политику као изговор да подлегну политичком притиску и задрже некономске цене. Везивање повећања цена само за инфлацију значи не узети у обзир потребу да се финансирају нове инвестиције, да се побољшају услуге и да се надокнади оно што је изгубљено због цена које су историјски далеко испод нивоа прости репродукције. Али, како би се обезбедило да повећање тарифа не буде без ефекта на повећање инвестиција, биће неопходно везати утврђивање тарифе за испуњење одређених показатеља ефикасног учинка и применом пословних планова описаних у одељцима 4.5 и 4.6.

**Задаци регулације:** Камен темељац за успостављање регулаторног режима који треба да омогући реформу ЈКП сектора јесте обавезно пословно планирање и упоређивање с најуспешнијим пословним и финансијским резултатима других општина („*benchmarking*“), као што је описано у одељцима 4.5 и 4.6. Основна одлика регулаторног режима какав практикују земље чланице ЕУ, је везивање повећања цена за реализацију циљева из пословног плана.

Пословни план треба да садржи:

- Планове капиталних издатака и њихову оправданост;
- Финансијски план који ће утврдити који део инвестиција ће се финансирати из новчаних токова ЈКП, а који из буџетских субвенција и других извора;

- Мере за побољшање пословних резултата, који се приказују индикаторима учинка и њиховим планираним деловањем на финансијске резултате.

Кључни задаци регулације стога су следећи:

- Да утврди формат пословних планова, да их прегледа и одобри;
- Да утврди методологију за утврђивање тарифа и одобравање повећања тарифа, која су у складу са овом методологијом, као што је предвиђено пословним плановима (за ЈКП, као и за приватна предузећа која пружају комуналне услуге);
- Да идентификује и образложи кључне индикаторе и циљеве упоређивања с најуспешнијима, које треба да садрже пословни планови и Споразуми о услугама;

**Опције за регулацију:** Потенцијална тела одговорна за поменуте задатке су:

- Општине;
- Надлежна министарства;
- Државно тело специјализовано за регулисање обављања комуналних активности;
- Независни надзорни орган, новоосновано тело или проширење улоге постојећег надзорног органа у области енергетике; или
- Невладина организација, нпр, Стална конференција градова и општина (СКГО).

Имајући у виду захтеве за смањењем броја запослених у јавној управи на свим нивоима, мало је вероватно да ће се основати ново регулаторно тело, изузев ако у њему не би радили само запослени који су већ у радном односу у државној управи. У овом контексту треба критички размотрити и капацитете општина да обављају своје функције регулације и надзора.

#### 4.8.2 Стратешке политике и кључне акције

##### 4.8.2.1 Законом регулисати цене услуга у кључним ЈКП секторима.

У јавним, као и у приватним предузећима неопходна је доследност и поузданост метода утврђивања цена комуналних услуга. Исто толико је битно да **висина цена омогући предузећима да својим корисницима пружају квалитетне услуге**. То значи да цене треба утврдити у складу са законом који ће усвојити најбоља европска искуства и праксе у формирању цена комуналних услуга.

У регулацији сектора водопривреде у Пољској је употребљен сличан модел. Да би се то постигло, препоручују се следећи кораци:

- Радна група састављена од представника Министарства финансија и других релевантних министарстава, представника општина (укључујући СКГО) и регулаторног тела у области енергетике, усвојиће методологију или формулу за утврђивање цена у кључним секторима:

даљинског грејања, вода и отпадних вода и управљања чврстим отпадом.

- Методологија ће бити усаглашена са тарифном политиком образложеном у одељку 4.7.2.2 и одражаваће принципе пуног повраћаја трошкова.
- ЈКП ће имати обавезу да припреме предлоге повећања цена у својим пословним плановима а у складу са законом.
- Општине ће бити одговорне за процену усклађености са законом у секторима снабдевања водом и управљања чврстим отпадом, док ће ту одговорност у случају ЈКП која се баве даљинским грејањем преузети тело надлежно за енергетику. Ако предложене цене буду усаглашене са законом, општине ће дозволити њихову примену (ступање на снагу ценовника). Министарства и остале заинтересоване стране имаће право да ставе ван снаге ценовнике ЈКП, у одређеном временском року, ако буду сматрали да нису у складу са законом.
- Радним групама ће бити пружена техничка помоћ у изради тарифне методологије, као и у оспособљавању општина за контролу и одобравање предложених тарифа.
- Док се таква методологија не усвоји, ЈКП ће бити допуштено да дозволе наменско повећање цена, само ради финансирања капиталних инвестиција и то без државног утицаја (и без бојазни да ће им бити суспендовани трансфери).
- Тарифе за остале услуге, попут јавног саобраћаја и погребних услуга, неће бити уређене у овим методологијама. У случају јавног саобраћаја, општине могу да установе плаћање услуга, на пример, на бази пређених километара, а не да приморавају саобраћајна предузећа да се ослањају на приход од карата.

*4.8.2.2 Општине, у сарадњи са државом, треба да имају водећу улогу у побољшању квалитета пословних планова, утврђивању кључних индикатора учинка и добијању информација на основу упоређења с најуспешнијим*

Општине треба да преузму одговорност за мониторинг учинка ЈКП. У њиховом је интересу да њихова ЈКП побољшају своје финансијске и пословне резултате, с циљем да пружају квалитетније услуге и постигну најниже могуће цене за грађане и привреду. Поред тога, оне ће морати да се оспособе за праћење функционисања комуналног сектора, ако желе да успешно привуку приватне оператере. У државном интересу је, такође, да се постара да се поменуте перформансе пословања поправе.

- У складу с препорукама из одељка 4.6.2.2, Радна група, коју ће основати Влада и општине, уз помоћ релевантних министарстава, установиће модел пословних планова за сваки од кључних ЈКП сектора, као и кључне индикаторе финансијских и пословних учинака (како је описано у одељку 4.6), који ће бити укључени у пословне планове. То може бити урађено у фазама, с тим што би приоритет имали најважнији сектори.

Модели пословних планова биће засновани на смерницама утврђеним од стране Министарства финансија за потребе Пословних планова ЈКП.

- У складу са законом који утврђује тарифну методологију, општине и ЈКП ће користити моделе предложене у Пословним плановима за утврђивање тарифе.
- У складу с препорукама радне групе, Влада и локалне самоуправе основаће надлежно тело за праћење обављања комуналних делатности (“Тело”), као међуресорно тело или као независно тело, са главним циљем прикупљања и састављања информација и анализа о индикаторима учинка садржаним у пословним плановима. Влада ће обавезати ЈКП да извештавају “Тело” у складу са стандардизованим потребама за информисањем, што укључује и финансијске и пословне учинке, као и пословне планове. У почетку, “Тело” треба да буде саветодавно тело без извршних надлежности. Релевантна ресорна министарства ће обезбедити запослене за ово тело.
- Тело за праћење обављања комуналних делатности ће бити одговорно за прикупљање информација и успостављање критеријума које ће користити држава и општине како би процениле учинак ЈКП. О овоме ће такође бити обавештени и грађани, како би и они могли да оцењују учинак оних који им пружају услуге.
- Техничка помоћ биће пружена како радној групи тако и телу за праћење обављања комуналних делатности, како би обезбедили неопходне људске ресурсе у општинама и у ЈКП, а који треба да врше нове надлежности. То ће значити увођење наменске обуке на локалном нивоу и упознавање с најбољим искуствима.
- Влада ће користити индикаторе учинка у оцени приоритета за доделу средстава за капиталне инвестиције.

#### 4.8.3 Релевантна искуства у другим земљама

*Утврђивање тарифа:* Цене се обично утврђују по једном од следећих модела:

- У Пољској се цене у сектору утврђују прописима који одређују који трошкови се покривају тарифама. Овде су укључени трошкови пословања у које спада и амортизација; трошкови капитала након обрачунате амортизације, профит и резерву за ненаплаћена потраживања. Општине су надлежне да утврде усаглашеност тарифа. Неслагања између ЈКП и општина у погледу тарифа решавају се пред судом.
- У Бугарској предузећа у сектору вода под контролом су независног надзорног тела које прегледа и одобрава пословне планове и предлоге тарифа.
- У сектору вода у Чешкој, формула за формирање цена заснива се на методу “трошкови-плус”, што значи да фирме утврђују цене на основу листе трошкова коју је утврдила Влада плус договорени износ профита. Министарство финансија је надзорни орган. Ова формула, која се користи и у другим земљама, често је критикована зато што не подстиче

већу ефикасност већ, заправо, награђује неефикасност будући да се профит заснива на насталим трошковима.

- У већини земаља укинуте су разлике у формирању цена између различитих социјалних група корисника, иако неки системи допуштају “блок тарифе”, што значи да постоји нижа цена утврђена за минимум потрошње, као и виша цена за све оне који троше изнад тог минимума. Намера је да се промовишу штедња и мања потрошња.
- Релевантни захтеви ЕУ: У сектору јавног саобраћаја, на склапање Уговора о пружању јавних услуга обавезује Пропис ЕУ 1370/2007, од 10. децембра 2009. То значи да у складу са прописима ЕУ о државним субвенцијама, сва саобраћајна предузећа у власништву општине или државе (изузета су само градска предузећа која управљају шинским саобраћајем услед недостатка одрживе конкуренције на сталним линијама) која тренутно добијају субвенције морају потписати одговарајуће формулисани Уговор о пружању јавних услуга са својим власницима. Укратко, један ваљан и комплетан уговор треба да садржи бар принципе плаћања за испуњене норме рада; плаћања и цене услуга, треба да буду усаглашени са опште-прихватљивим гранским мерилима учинка; треба усвојити годишњу индексацију уплата; казне и клаузуле о раскиду сарадње такође треба унети како би се осигурала одговорност. Сва плаћања треба вршити на основу претходно утврђених формула које садржи Уговор о пружању јавних услуга или на бази пређених километара (предност због ризика потражње), или на основу нето трошкова.

## **4.9 Финансирање капиталних инвестиција**

### **4.9.1 Историјат**

Капиталне инвестиције су кључне за успешно управљање многим услугама ЈКП. Оне не само да обезбеђују капацитете за проширење услуга и опслуживање додатних корисника, већ такође побољшавају учинак и одговарају социјалним и захтевима заштите животне средине. Да би ти циљеви били постигнути на ефикасан начин, оне морају бити на адекватан начин планиране како би одговориле стварним потребама, и морају се уклопити у капацитет општине и ЈКП да пронађу средства.

*Потребе за капиталним инвестицијама:* један од кључних проблема с којима се суочавају ЈКП и услуге које она пружају је хроничан мањак инвестирања у физичка средства, како у смислу нових инвестиција да би се изашло у сусрет постојећим потребама, тако и у смислу одржавања постојеће инфраструктуре. Разлог томе је углавном недостатак средстава, али делимично и генерално лоше планирање и нејасан процес имплементације. У исто време, очекује се да ће бити значајних захтева за проширењем постојеће инфраструктуре, како би се задовољиле будуће потребе грађана, као и да би се удовољило захтевима у вези са заштитом околине и здравља људи на које обавезује српска Влада и процес интеграције у ЕУ. Процене за неке секторе, као што су вода и отпадне воде прелазе суму од 1 милијарде ЕВРА, уз сличне или мање захтеве у осталим секторима, попут чврстог отпада и изградње и поправке локалних путева.

*Планирање капиталних инвестиција:* У многим секторима, међутим, проблем је заострен због лошег планирања, што доводи до повећања “понуде” уместо до смањења тражње; на пример, изградња нових извора снабдевања водом уместо замене цеви и смањења отицања; праве се нове депоније, уместо да се смањује отпад. Прописи РС налажу да се студије изводљивости пројеката заврше пре одобравања и финансирања, али то је често само „про форма“ како би се поштовао закон, а занемариле финансијска и практична реалност. Чест је и недостатак координације између општина, тако да се дуплирају инвестиције или, ако координација постоји, пројекти се праве да би се удовољило политичким притисцима, а не да би се постигла максимална рентабилност. Закон обавезује ЈКП да донесу годишње пословне планове и од њих се очекује да укључе и планове капиталних инвестиција. Али, услед недостатка редовних извора финансирања, ови планови су често или сувише грандиозни и нереални или фокусирани на краткорочне пројекте “крпљења рупа”.

*Финансирање капиталних инвестиција:* Капиталне инвестиције се финансирају из неколико извора, од којих је сваки лимитиран, а ни узети сви заједно не обезбеђују неопходна средства како би се задовољили сви сектори у ЈКП:

- Сопствени приходи ЈКП. Већина ЈКП једва да има довољно прихода да покрије своје оперативне трошкове, а камоли капиталне инвестиције, иако неке од највећих међу њима генеришу новчане токове који им омогућавају да финансирају неке капиталне замене.
- Задуживање ЈКП. ЈКП су узела неке кредите од комерцијалних банака, али то је веома мала сума и обично с кратким роком доспећа и релативно високим каматама. Комерцијалне банке узимају у обзир новчане токове ЈКП, како би утврдиле њихову кредитну способност, а због ниских тарифа и ограничене подршке из општинског буџета, тек неколико ЈКП је кредитно способно у мери да би привукло комерцијалне кредиторе. Општинама није дозвољено да буду гаранتي задуживања ЈКП. Ако се томе дода и недовољно прецизне одредбе о својини ЈКП, за комунална предузећа, задуживање постаје проблем; многа предузећа ни не покушавају да узму комерцијалне кредите, више се ослањају на сувениције државе или локалне самоуправе.
- Општински буџети. Ово је генерално основни извор капиталних инвестиција. Већина општина има простора да у годишњим буџетима одвоји 20-30% за капиталне инвестиције. Овај новац, међутим, мора да покрије све секторе и обично није довољан да покрије све инвестиције које комунална предузећа захтевају.
- Задуживање општина: Општине имају право да се задужују, али њихов кредитни капацитет је ограничен и Законом о јавном дугу али и њиховом финансијском ситуацијом. На основу Закона о јавном дугу, износ неизмиреног дугорочног задужења за капиталне инвестиције не може бити већи од 50% укупно остварених текућих прихода буџета у претходној години. Износ главнице и камате који доспева у свакој години не сме да буде већи од од 15% укупно остварених текућих прихода буџета у претходној години. Истовремено, општине морају

остварити вишак прихода, довољно велики да убеди кредиторе да су у стању да дуг отплаћују.

Велике општине, које користе своје релативно високе буџетске приходе (од фискалне реформе 2005) сада достижу своје законске лимите. (утицај недавне финансијске кризе, укључујући и смањење државних трансфера, знатно је смањио могућности задуживања) Мање општине још увек имају знатну кредитну способност. Једна студија из 2007. показује да не рачунајући четири највеће општине, општине у Србији могу да се задужују укупно до 500 милиона ЕВРА. Многе мање општине, међутим, не могу да рачунају на дугорочно задуживање код комерцијалних банака, због неповерења у њихову кредитну способност.

- Владине субвенције: Услужни сектори ЈКП добијају субвенције из бројних извора, од којих је највећи Национални инвестициони план (НИП). Остали сектори добијају средства из ресорних министарстава, на пример, Фонд за заштиту животне средине за пројекте везане за чврсти отпад; Буџетски фонд за воде Републике Србије за пројекте у области водовода и канализације. Континуирано финансирање за многе од ових извора доводи се у питање, посебно се то односи на НИП, за који се очекује да добије највећи део средстава од међународних финансијских институција.
- Међународна средства у виду донација и зајмова: Средствима међународних донатора, посебно Европске комисије, већ су финансирани значајни пројекти ЈКП, а очекује се да и у будућности буду главни извор финансирања. Други билатерални донатори обезбеђују средства за индивидуалне пројекте, обично у секторима заштите околине или саобраћају, али ниједан на укупном нивоу ЕУ. Међународне финансијске институције попут Светске банке, ЕИВ, КfW и ЕБРД, обезбеђују средства за локалне пројекте ЈКП, али са изузетком ЕБРД, ово финансирање је или индиректно – преко државе као посредника, или уз државну гаранцију, а уз то обично иде и захтев за суфинансирањем. Програми које финансира ЕУ углавном иду уз захтев да се из националних или локалних извора финансира најмање 15% а у неким случајевима и 25%. Поред тога, донације ЕУ, као и остале, могу се усмерити само директно у инвестиције у јавном сектору, односно оне инвестиције чији ће власник бити предузеће у јавној својини. Прописи ЕУ забрањују трансфер ових средстава приватном сектору пре истека најмање пет година и постављају строге услове у погледу могуће користи коју би оператери у приватном сектору могли извући из донација додељених јавном сектору.
- Финансирање приватног инвеститора: У многим секторима ЈКП, инвестирање приватног сектора у капиталне пројекте је релативно ограничено. (Види 4.10.1) Једна од предности инвестирања приватног сектора је што не користи кредитни капацитет општине или новац из буџета. Као такви, они су често виђени као додатни ограничени ресурси за капиталне инвестиције. Инвестирање приватног сектора није бесплатно; приватни инвеститори очекују добит која ће на крају стићи из буџетских трошкова или корисничких накнада. Поред тога што је

додатни извор финансирања, потенцијална корист од инвестирања приватног сектора је и у бржој имплементацији и већој рентабилности.

*Имплементација:* Великим бројем капиталних инвестиција у ЈКП секторима управљају општине, посебно у великим градовима, где Дирекције за грађевинско земљиште финансирају пројекте и њима руководе. Истовремено, нека ЈКП имају сопствене грађевинске јединице које се баве изградњом, и које пројекте капиталних инвестиција изводе и за себе и за друге. Оба ова фактора имају потенцијално и негативне ефекте. У случају Дирекција за грађевинско земљиште, које често рачунају на сопствена наменска средства, оне утврђују инвестиционе приоритете независно од ЈКП, која су одговорна за пружање услуга. ЈКП са својим грађевинским јединицама често ствара део профита из тих услуга, који компензују губитке у другим областима. Али због ограничене набавке, ово доводи до неефикасних трошкова градње.

#### 4.9.2 Стратешке политике и кључне акције

*4.9.2.1 ЈКП треба да буду одговорна за планирање инвестиција, као дела процеса усвајања Годишњег пословног плана, уз надзор и одобрење општина,*

- Правилно планирање инвестиција је кључно како би се обезбедило да ограничени ресурси буду усмерени ка најнеопходнијим пројектима, и оним који ће донети **највећу добит уз најмање трошкове**. На нивоу Владе, фокус је на новим инвестицијама с највише инфраструктурних компоненти, као на пример депоније, погони за пречишћавање воде, резервоари за воду и погони за прераду отпадних вода. Ово су највеће инвестиције које се обично не могу финансирати без дотација из националних или међународних извора. Истовремено, друге инвестиције, као што су погони за рециклирање, замена цеви, пумпе које обезбеђују енергетску ефикасност, од истог су ако не и већег значаја за постизање нижих цена и бољих услуга.
- Пословни планови треба да садрже планове о дугорочном капиталном инвестирању, уз јасно назначене приоритете како би се са инвестирањем започело, чим се добију средства.

*4.9.2.2 ЈКП треба да сnose бар део трошкова својих капиталних инвестиција*

Захтевом да ЈКП сnose део инвестицијских трошкова, она се подстичу да у већој мери воде рачуна о оправданости инвестиције и њеним пропорцијама. Поред тога, постоје бројне финансијске структуре које се могу употребити, а које неће користити кредитни капацитет општина. Да би се постигли ови циљеви, треба донети додатне мере, укључујући следеће:

- За ЈКП која стварају приход, тарифе треба да покрију бар део (20%) укупних инвестицијских трошкова. То може захтевати наменску тарифу за инвестиције (која ће уверити и Владу и грађане да је повећање тарифе намењено побољшању услуга, а и за кредиторе ће то бити јамство).

- Општинама би требало допустити да дају гаранцију за дугове својих ЈКП, под условом да тај дуг није укључен у законски лимит (Закон о јавном дугу), у случају да дуг отплаћује само предузеће. Исто тако, ако су зајмови за капиталне инвестиције које узимају општине финансирани лизингом или ЈКП плаћа најам, овај дуг треба изузети из законског ограничења. Ако се примени, треба увести надзор над овим гаранцијама.
- Као алтернативу обезбеђивању гаранција за зајмове ЈКП, општине могу да користе “Споразуме о подршци” којима се обезбеђује плаћање у случају да тарифе нису довољно увећане да би отплатиле дуг ЈКП. То ће уверити кредиторе у адекватну финансијску подршку и смањити политички ризик од немогућности повећања тарифа када је то неопходно, али неће представљати директну гаранцију за дугове ЈКП.

#### *4.9.2.3 Донације треба да укључе суфинансирање од стране општине или ЈКП*

- Донације ће по свој прилици наставити да играју кључну улогу у финансирању капиталних инвестиција. Веома је битно да се те донације расподељују тако да подстакну најефикасније планирање. Обезбеђивање донација требало би да захтева од корисника да нађу регионална решења ако су она ефикаснија. Захтев да локалне власти као корисници буду суфинансијери, даће веће гаранције да су инвестиције заиста неопходне, добро одмерене и планиране тако да се изведу уз минималне трошкове. Подржавањем инвестиционог планирања које смањује тражњу, смањиће се трошкови капиталних инвестиција.
- Поред тога што ће обезбедити финансирање донацијама, Влада може да помогне инвестирање у ЈКП кроз донације, али и да подстакне локално финансирање путем кредитног јемства. То се може извести коришћењем посебног инструмента кредитирања за општине, слично програму ФЛАГ у Бугарској, и директним гаранцијама зајмова код комерцијалних банака (као што тренутно KfW чини - уз подршку Владе).
- Слично томе, општине могу да помогну финансирање својих ЈКП путем гаранција или других кредитних механизма подршке. Може се направити споразум да ће општина, ако тарифе не порасту довољно да отплаћују дугове, уплаћивати директно ЈКП суму тарифног повећања које није имплементирано.

#### *4.9.2.4 Финансирање капиталних инвестиција од стране приватног сектора треба охрабривати, али га треба пажљиво упоредити с инвестирањем јавног сектора како би се осигурала добит*

Инвестирање приватног сектора у капитал представља привлачну алтернативу, нарочито онда када је јавно финансирање ограничено. С обзиром на велике потребе за капиталом, важно је успоставити адекватан оквир за подстицање приватног сектора да улаже у основна средства у секторима услуга у локалним ЈКП. (Види одељак 4.10). Насупрот томе, нека искуства показују, да је партнерство између јавног и приватног сектора понекад скупље за кориснике, него када инвестира јавни сектор. Приватне инвестиције не треба зато схватити

само као “попуњавање рупа” већ треба видети да ли оне обезбеђују јефтинију опцију компаративно са пројектима јавног сектора. Треба усвојити методологије за упоредну процену ових опција.

- Усвојити методологију за упоредну анализу трошкова и користи у пројектима приватног и јавног сектора.
- За пројекте који ће бити прихваћени и финансирани донацијама ЕУ, треба пажљиво управљати инвестицијама приватног сектора, како оне не би угрозиле потенцијалне грантове ЕУ, који се могу обезбедити само за инвеститоре у јавном сектору пословања.

4.9.2.5 *Набавка за капиталне инвестиције у ЈКП треба да се заснива на конкурентности, да буде отворена за извођаче из приватног сектора и да се не спроводи интерно*

Пракса ЈКП да користи уговоре о извођењу радова да би надокнадила оперативне дугове доприноси нетранспарентности. Што је још важније, не осигурава да се изградња обавља по најнижој цени. Елиминисање такве праксе могло би резултирати смањењем броја запослених у ЈКП, који би могле апсорбовати приватне компаније које пружају грађевинске услуге.

#### 4.9.3 Релевантна искуства у другим земљама

Проблем капиталних инвестиција за комуналне услуге среће се у скоро свим земљама: премало новца, а много захтева. Капиталне инвестиције су и даље комбинација различитих извора. Нека постигнута решења укључују следеће:

- “Affermage” (уговор о лизингу) система у Француској у коме имовином располажу локалне власти и изнајмљују је оператерима приватног сектора, копирале су многе земље и примениле исти принцип: оператери плаћају закуп компанијама у које су номинални власници капитала (основних средстава односно укупне имовине) предузећа. Компаније власници капитала та средства користе за капитална улагања, односно она закључују кредитне аранжмане. Задуживање компанија – власника капитала је одвојено од задуживања локалних власти и углавном није укључено у укупан дозвољени износ задужења локалних власти, колико год он износио.
- У Бугарској је основан *Фонд за органе локалне самоуправе*, који је искористио почетна средства у виду Владине донације да би позајмио додатна средства која користи да кредитира општине и општинска комунална предузећа.
- У многим земљама у региону ЈКП, укључујући воде и даљинско грејање, ако су финансијски стабилни, позајмљују директно од комерцијалних банака. Овај дуг, ако је правилно структурисан, није укључен у Владин општи обрачун дуговања, ни код EUROSTAT-а, ни код ММФ.

- У неким случајевима, прописи ЕУ о државним субвенцијама спречавају предузећа која испоручују даљинско грејање да добију веће донације за развој.
- Прописи ЕУ о набавци генерално не допуштају подношење понуде ни пружање извођачкиг услуга компанијама које су у вези са ентитетима из јавног сектора који прикупља понуде.

## 4.10 Подстицање учешћа приватног сектора

### 4.10.1 Историјат

Учешће приватног сектора у услугама које пружају општине може имати корисну улогу у добијању квалитетнијих услуга и финансирању капиталних инвестиција. Користи од учешћа приватног сектора су:

- Специјализован и професионалан менаџмент, чиме се постиже већа ефикасност у пружању услуга. То се посебно односи на случај када је партнер из приватног сектора стратешки инвеститор са искуством у управљању јавним услугама.
- Трансфер знања и технологије из приватног сектора.
- Финансирање капиталних инвестиција које не користи ограничене финансијске капацитете јавног сектора.
- Брже и јефтиније долажење до капиталних инвестиција.
- Стварање конкуренције предузећима у јавном сектору, што подстиче на ефикасност у пословању и јавног и приватног сектора.

Релативно је мало учешће приватног сектора у пружању комуналних услуга у општинама у Србији.

- До сада није било приватног учешћа у сектору снабдевања водом и отпадних вода, делимично и због законских ограничења, иако је ово била један од првих области у коме се развила сарадња приватног и јавног сектора у другим земљама у региону.
- У сектору управљања отпадом, четири велика страна стратешка инвеститора склопила су партнерство са већим бројем општина<sup>4</sup>. Два од њих су склопили уговор о скупљању и транспорту отпада. Друга два су уговорила изградњу депонија и остале опреме у складу с прописима ЕУ. Сви ови пројекти подразумевају уговарање на регионалној основи, не само с једном општином. Структура ових пројеката приватног сектора има форму заједничког улагања са општинама, уз преузимање средстава и особља од постојећих ЈКП која се баве чврстим отпадом.

<sup>4</sup> “О структури партнерског управљања (јавног и приватног сектора) отпадом у Србији”, [www.misp-cserbis.rs](http://www.misp-cserbis.rs)

- У сектору јавног саобраћаја, неке општине су склопиле уговоре с приватним оператерима. У Београду, преко 30% уговора о аутобуском превозу направљено је с приватним оператерима. Ове услуге се обично уговарају на бази пређених километара. Град задржава приход од карата и плаћа уговорену суму приватном оператеру.
- Мало је учешћа приватног сектора у осталим активностима ЈКП, као на пример у изградњи и одржавању путева, чишћењу улица, одржавању паркова итд.
- У сектору дистрибуције гаса, који званично не спада у комуналне услуге, уговор о заједничком улагању (није ЈКП) сачињен је у Сомбору са приватним инвеститором.

Законодавство Србије садржи и могућности и препреке за учешће приватног сектора. Закон о јавним предузећима која обављају делатности од општег интереса, недвосмислено допушта заједничка улагања и уговоре с трећим странама за комуналне услуге осим у сектору вода, отпадних вода, даљинског грејања и железничког саобраћаја.

Закон о концесијама такође допушта учешће приватног сектора или партнерство између јавног и приватног сектора у пружању комуналних услуга, укључујући и оне услуге које би у супротном обезбеђивала ЈКП. Правно окружење на појединим местима поставља ограничења за јавно приватно партнерство, на пример:

- Закон о концесијама не промовише учешће приватног сектора у пружању комуналних услуга. У садашњој форми, Закон о концесијама садржи одредбе због којих се може делимично објаснити одсуство општинских концесија.
- Законом о комуналним делатностима предвиђено је да промена власништва државног капитала у јавним комуналним предузећима може да се врши највише до 49% од укупне вредности државног капитала, у складу са прописима којима се уређује правни положај јавних предузећа и прописима о условима, начину и поступку промене власништва државног капитала. Ово ограничење је неприхватљиво за приватни сектор, јер је тешко претпоставити да ће приватни инвеститор да пристане, на мањински удео у јавном комуналном предузећу.

Иако приватна предузећа показују интересовање за учешће у пружању комуналних услуга, у Србији до сада није било већих инвестиција. Разлози су:

- Нејасан законски амбијент;
- Непоуздан режим утврђивања тарифа;
- Генерално оклевање локалних власти да сарађују са приватним сектором;
- Текући финансијски услови који спречавају приватни сектор да више инвестира.

У претходним стратегијама размотрене су опције које су сугерисале приватизацију свих јавних комуналних предузећа<sup>5</sup>. Ово се више не сматра реалистичном или одрживом политиком. Пре свега, спремност приватног сектора да уђе у послове ЈКП је ограничена, посебно у ситуацији опште економске несигурности. Друго, процес формирања партнерства је по својој природи поступан и дуготрајан, он мора бити пажљиво и селективно планиран и треба да мобилише најбоље саветодавне службе, а целим подухватом руководила би Влада. Осим тога, различити сектори захтевају различит приступ, будући да су учесници и материја различити, као што су то и облици уговарања о учешћу приватног сектора. Партнерство јавног и приватног сектора другачије је у сектору вода од оног у сектору управљања отпадом:

#### У сектору вода:

- Велика мултинационална предузећа заинтересована су само за највећа предузећа водовода и канализације у земљи;
- Инвестиције су веома крупне, и до неколико стотина милиона ЕВРА, понекад и преко милијарду ЕВРА;
- Уговорна форма о учешћу приватног сектора је обично концесија или уговор према коме приватни сектор гради неки инфраструктурни пројекат, руководи њиме и на крају преноси власништво пројекта на локалне власти (Build - Operate - Transfer);
- Концесија је обично ограничена на једну (већу) општину.

#### У сектору отпада:

- Средња предузећа доминирају у склапању партнерства са општинама и групама општина;
- Инвестиције су скромне, обично у распону од један до десет милиона ЕВРА;
- Оваква партнерства обично имају регионални обухват у који је укључено неколико општина, ређе је у питању само један град (види поглавље о регионализацији); и
- Уговорна форма партнерства јавног и приватног сектора обично је заједничко улагање, не концесија.

Док су у секторима снабдевања водом и управљања отпадом страни стратешки инвеститори највероватније кандидати за партнерство јавног и приватног сектора, у области споредних услуга, локални инвеститори могу очекивати већу улогу.

---

<sup>5</sup> "Национални програм интеграције са ЕУ, октобар 2008, ставља партнерство јавног и приватног сектора у средиште реформске стратегије у области ЈКП. У извештају се каже да "Стратегија сугерише различите опције за приватизовање ЈКП, укључујући партнерски однос приватног и јавног сектора, односно, интеракцију та два сектора, концесије и слично, у складу са праксом у Европи."

## 4.10.2 Стратешке политике и кључне акције

### 4.10.2.1 Стратегију учешћа приватног сектора базирати на остварењу његовог интереса а не на захтеву за капиталом

- Кључни први корак је процена тржишта за учешће приватног сектора, уз техничку асистенцију, како би се утврдила спремност међу приватним инвеститорима, да узму учешће, и у којим секторима.
- Испитати тржиште и утврдити које услове треба испунити, на пример: законске, регулаторне итд., с циљем да се привуче приватни сектор.

### 4.10.2.2 За сваки сектор усвојити посебну стратегију за привлачење приватног сектора

- У сектору вода ограничити циљ на већа специјализована предузећа (не ЈКП општег типа) која могу да привуку стратешке инвеститоре.
- У сектору управљања отпадом ослонити се на позитивна искуства, подстицати даље ширење регионалних партнерстава јавног и приватног сектора и идентификовати мере које ће унапредити пословање и законски амбијент за експанзију ове врсте партнерства.
- У области осталих услуга (пијаце, гробља, паркинг итд.) разликују се активности које доносе приход и оне које зависе од општинског буџета. Општине ће бити подстицане да приватизују услуге које могу да опстану на комерцијалној бази, с циљем да се повећа ефикасност и смањи број запослених у јавном сектору. За услуге које не доносе приход, као што је, на пример, чишћење улица или одржавање путева, општине треба да размотре уговарање ових услуга са приватним провајдерима.

### 4.10.2.3 Створити одговарајући законски оквир који ће привући приватни сектор

- Користећи средства из приватног сектора и међународне финансијске институције као кредиторе, треба идентификовати промене у законодавству и прописима, које ће омогућити да се спроведе описана стратегија. То подразумева измене Закона о концесијама, које би општинама олакшале самостално уговарање концесија и укинуле ограничење на 49% учешћа приватних субјеката у ЈКП. Влада треба да обезбеди свеобухватан приказ законског амбијента за јавно приватно партнерство и да препоручи укидање неприхватљивих ограничења које имају општине када ангажују приватни сектор. Тако би се олакшали процеси ЈПП. Након што се у министарствима усвоје те препоруке, Влада треба да предложи парламенту или да донесе прописе које ће примењивати Влада или надлежна министарства.

### 4.10.2.4 Усвојити приступ постепености

- У сектору вода, треба уз консултације и сагласност са релевантним општинама и њиховим надлежним органима: (1) идентификовати која ЈКП, евентуално, могу бити погодна за учешће приватног сектора; (2) формулисати начине и мере за привлачење стратешких инвеститора; (3)

ако је потребно, ангажовати кредибилне саветнике, у циљу помоћи надлежним органима општина.

- У сектору управљања отпадом свести на минимум интервенцију Владе у пројектима партнерства јавног и приватног сектора у којима учествују општине, али идентификовати стимулативне мере које ће охрабривати даље ширење те врсте партнерства. Нека од њих, у области управљања отпадом, дошла су на удар критике због недостатка транспарентности у избору приватног партнера, као и уговорни аранжмани између приватног партнера и општине. Недостаци у овој области могу се кориговати тако што ће општине ангажовати професионалне пословне саветнике да им помогну у изради уговора, тендерске документације и процени понуда, као и стриктним придржавањем прописа о конкурентском принципу у набавци. Влада би требало да подржи такве активности. Она треба да врши своју законску улогу и брине се да тендерске процедуре и уговарања буду у складу са законом; она такође треба да образлаже захтеве из уговора надлежном министарству или агенцији.
- У области осталих услуга треба најпре раздвојити рачуноводства за посебне активности у неспецијализованим ЈКП (или формирати посебна ЈКП или секторе за споредне активности) како би био анализиран њихов финансијски статус. Ово ће помоћи општинама да утврде какав облик поверавања пружања услуга ће донети већу корист.

Истовремено, Влада треба да установи подстицајне механизме и обезбеди помоћ општинама које намеравају да споредне услуге, које се могу комерцијализовати, повере спољним извршиоцима.

#### 4.10.3 Релеванта искуства у другим земљама

Сектор вода: У бившим социјалистичким земаља које су се придруживале ЕУ од 2004. учешће приватног сектора у сектору вода добило је форму концесије. У неким важнијим случајевима оне су дате већим француским (Букурешт) и британским (Софији) оператерима. У сектору вода главни циљеви страних инвеститора били су највећи градови. Бугарска има само једну концесију у сектору вода - у Софији; у Румунији, Букурешт и још два већа града имају концесије. У Мађарској такође, инвеститор је био заинтересован за Будимпешту и неколико већих градова, као што је Сегедин. У Чешкој, 70% послова у сектору вода обављају приватна предузећа, иако у највећем делу општине задржавају надлежност над капиталним улагањима. Иако је искуство с концесијама у сектору вода у Источној Европи различито, у сваком случају су концесионари значајним инвестицијама допринели модернизацији и побољшању услуга.

Управљање отпадом: У већини земаља ЕУ, управљањем отпадом се баве и општинска предузећа и приватне компаније. После транзиције 1989/90, велики број приватних компанија је уложио знатна средства у земље на истоку Европе. За разлику од сектора вода, стратешки инвеститори су се усредсредили и на општине средње величине, а инвестиције су биле много мање него у сектору вода, тако да су релативно мале компаније такође учествовале у процесу.

Доминантан вид учешћа приватног сектора у овим земљама је заједничко улагање. У Словачкој, Чешкој Републици и Мађарској, бројна заједничка улагања стратешких инвеститора и општина била су предводница модернизације и регионализације услуга, и представљају кључни допринос усклађивању са директивама ЕУ о депонијама, финансирајући депоније какве одобрава ЕУ. У неким земљама, међутим, у Бугарској на пример, учешће страног приватног сектора ограничено је на саобраћај и скупљање отпада, а неинвестирање у депоније доказ је лошег пословног окружења за дугорочно улагање.

Искуство Словачке и Чешке Републике у учешћу приватног сектора у управљању отпадом је веома позитивно. Почетком деведесетих, тадашња Чехословачка увела је неке новине с циљем да неких 5.000 нерегуларних депонија замени модерним регионалним депонијама. Донети су прописи (1) да се административним мерама затвори већина локалних депонија и (2) да се финансира изградња нових депонија у складу са стандардима ЕУ. Оваква политика дала је снажан подстицај општинама да уђу у заједничка улагања са инвеститорима и да модернизују и преузму ове услуге. Словачка и Чешка Република су саградиле депоније у складу са директивом ЕУ, без икаквог учешћа централног буџета.

Даљинско грејање: Учешћа приватног сектора у даљинском грејању у земљама у региону било је незнатно, највидљивије у Македонији, Чешкој Републици, Пољској и Литванији, као и у граду Плоешти, у Румунији, али због несигурности у вези тарифа, потреба за знатним улагањима у санацију, као и због промена цене горива, није дошло до значајнијег раста учешћа приватног сектора последњих година у региону.

## 5. АКЦИОНИ ПЛАН

Пошто препоруке садржане у овој стратегији буду усвојене, биће неопходно да се осмисли и примени Акциони план, како би се циљеви стратегије постигли. Кључни елементи Акционог плана које треба разрадити су:

### Правне реформе

Утврдити и дати нацрт промена у законима које су неопходне за спровођење стратегије;

- Пренос власништва над средствима ЈКП локалним самоуправама;
- Омогућавање конверзије ЈКП у привредна друштва;
- Омогућавање привредним друштвима пружање услуга снабдевања водом, канализације и даљинског грејања;
- Прописивање обавезних елемената корпоративног управљања, као што су:
  - именоване управе,
  - припрему пословних планова и уговора о поверавању услуга,
  - образовање општинских јединица за мониторинг ЈКП;
- Прописивање обавезе прикупљања и обраде кључних показатеља учинка;
- Разрада законског оквира тарифне политике;
- Осмишљавање програма подршке за домаћинства с ниским примањима, како би се изборили с повећањем цена;
- Уношење неопходних промена у Закон о концесијама, Закон о јавним предузећима и Закон о комуналним делатностима.

### Институционалне реформе:

- образовање општинских служби за праћење рада и функционисање ЈКП;
- образовање "Радних група" чији би задатак био утврђивање цена и упоредна процена;
- образовање или одређивање органа надлежног за спровођење и надзор утврђивања кључних индикатора учинка и упоређивања с најуспешнијим.

### Стручна помоћ:

- Помоћ "Радним групама" при утврђивању цена и прикупљању кључних показатеља учинка;
- Помоћ при изради Нацрта закона;
- Помоћ при унапређењу капацитета приватног сектора и утврђивању потреба за додатним правним реформама;

- Помоћ општинама у развијању сопствених капацитета за оснивање уговорних односа и праћење учинка ЈКП;
- Саветодавне услуге општинама које улазе у пројекте ЈПП, укључујући и препознавање тих пројеката;
- Обука ЈКП за спровођење мера унапређења учинка и преузимања одговорности за планирање, финансирање и спровођење капиталних инвестиција.