



# **JEDINSTVENA METODOLOGIJA CENA KOMUNALNIH USLUGA**

Autori:

Lazar Krnjeta

Milorad Filipović

Beograd, Septembar 2013.

# SADRŽAJ METODOLOGIJE

1. Uvodne napomene
2. Institucionalni okvir
3. Polazišta i metodološki pristup
4. Prikaz Metodologije
5. Rezultati izvršenog testiranja
6. Uputstvo za korišćenje Excel aplikacije
7. Aneks – Predlog Pravilnika o jedinstvenoj Metodologiji

## GENEZA IZRADE METODOLOGIJE

- U prvoj polovini 2012. godine SKGO inicira izradu Metodologije
- Pomoć SDC – Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u pripremi Metodologije
- Druga faza – testiranje rezultata na primeru 6 JKP u Srbiji
- Definisane finalne verzije Metodologije za sednicu Predsedništva SKGO
- Cilj – dobijanje analitičkih podloga i argumentacije za razgovore sa Vladom Srbije

## RAZLOZI ZA IZRADU METODOLOGIJE

- NEODRŽIVO STANJE U SEKTORU KOMUNALNIH USLUGA KOJE REZULTIRA U:
  - NEDOVOLJNOM NIVOU I KVALITETU KOMUNALNIH USLUGA
  - SOCIJALIZACIJI GUBITAKA KOMUNALNIH PREDUZEĆA
  - NEMOGUĆNOSTI OSTVARIVANJA RAZVOJNIH PROGRAMA
  
- ANALIZE POKAZUJU DA SU RAZLIKE IZMEĐU SADAŠNJEG I POŽELJNOG BUDUĆEG STANJA DALEKO MANJE I REALNO DOSTIŽNE U SREDNJEM ROKU!

## POLOŽAJ KOMUNALNE PRIVREDE

- Novi period urušavanja sistema nakon 2008. i početnog oporavka u prvoj polovini prošle decenije
- Period od 20 godina gotovo kontinuelnog dezinvestiranja u sistem komunalnih delatnosti
- Cene komunalnih usluga često ne pokrivaju ni troškove poslovanja sistema, bez ulaganja u razvoj
- Najteže stanje kod proizvodnje i distribucije toplotne energije, potom kod proizvodnje vode za piće i kanalizacije, kod ostalih delatnosti nešto povoljnije

# INSTITUCIONALNI OKVIR

- Zakonska osnova:
  - Zakon o komunalnim delatnostima
  - Zakon o javnim preduzećima
- Izvorne nadležnosti lokalnih samouprava
- Ukidanje dvostruke kontrole cena komunalnih usluga (Republika-lokalna samouprava)
- I dalje nedostaju mehanizmi za prelazak na ekonomske cene usluga i primenu svih odredbi Zakona

# POLAZIŠTA I METODOLOŠKI PRISTUP ZA IZRADU METODOLOGIJE

- Razvrstavanje svih komunalnih delatnosti definisanih Zakonom u 3 grupe
  - Bazični komunalni servisi (voda, kanalizacija, grejanje, smeće)
  - Servisi koji imaju individualnog korisnika, ali i specifičnosti (saobraćaj, parking, pogrebne usluge, pijačne usluge, dimničarske usluge)
  - Servisi koji nemaju identifikovanog kupca (čišćenje ulica, javna rasveta, održavanje puteva, održavanje javnog zelenila, zoohigijena)

- Poseban značaj delatnosti iz prve grupe – pogađaju svo stanovništvo/privredu, smatraju se osnovnim ili bazičnim komunalnim uslugama
- Jedinične cene i tarifiranje u drugoj grupi usluga je daleko specifičnije – imamo definisanog potrošača, ali je pružanje usluge po ukazanoj potrebi
- Treća grupa usluga nema identifikovanog individualnog korisnika, pa se često ni cene njenih usluga ne iskazuju eksplicitno
- Najveći značaj ima određivanje nivoa cena u prvoj grupi, pa je ona i detaljno razrađena u Metodologiji. Ostale delatnosti samo na nivou opšte kalkulacije.



# PRIMENA NAČELA ZAKONA O KOMUNALNIM DELATNOSTIMA

- POTROŠAČ PLAĆA (pojačanje discipline u poštovanju obaveza)
- ZAGAĐIVAČ PLAĆA (Agenda 21 i Direktive EU)
- CENA POKRIVA SVE TROŠKOVE (uključujući akumulaciju i amortizaciju)
- PRISTUPAČNOST CENA (zalaganje za ekonomske cene, ali do granice koju korisnici mogu da podnesu)
- JEDNA USLUGA, JEDNA CENA (nema višestrukih cena za istu uslugu, što je i zahtev međunarodnih finansijera)

## PRIKAZ METODOLOGIJE

- Odvojeno prikazivanje prihoda i rashoda
- Utvrđivanje ključeva za alociranje indirektnih troškova
- Utvrđivanje stepena korekcije cena po opštem modelu kalkulacije
- Utvrđivanje pristupačnosti
- Primena načela 5 – jedna usluga jedna cena
- Indikatori za praćenje učinka vršilaca komunalnih delatnosti

## REZULTATI TESTIRANJA METODOLOGIJE

- U saradnji sa SKGO – Odbor za komunalne delatnosti izabrano 6 JKP – segmentirani uzorak
- Jedan veliki grad, jedan manji grad, nekoliko opština
- Specijalizovana preduzeća (gradska čistoća, toplana, vodovod), ali i JKP mešovitog tipa sa ili bez vodovoda u svom sastavu

## ➤ Saradnja u više “krugova”:

- Prva faza radna obuka za predstavnike izabranih JKP-a u SKGO-u
- Druga faza samostalno popunjavanje upitnika – Excel aplikacije od strane JKP
- Treća faza obilazak JKP-a od strane ekspertskeg tima SKGO i rad na definitivnom popunjavanju aplikacije
- Četvrta faza priprema nacрта Metodologije i definisanje uočenih slabosti kao i narednih koraka u realizaciji

# UOČENI NEDOSTACI METODOLOGIJE

- Metodologija bazira na poslovnim evidencijama u preduzećima koja vode knjige po Zakonu o računovodstvu, pa se postavka Metodologije bez prethodnog dodatnog prilagođavanja, ne može primeniti na lokalna javna preduzeća koja vrše neku komunalnu delatnost, ali kao indirektni korisnici budžeta, vode poslovne knjige po Zakonu o budžetskom sistemu.
- Postojeće evidencije u komunalnim preduzećima po pravilu, iako je to zakonska obaveza, nedovoljno precizno razgraničavaju rashode po pojedinim delatnostima, tako da se dobar deo troškova mora alocirati na konkretnu delatnost indirektno (preko odgovarajućih ključeva)
- Pojedine komunalne delatnosti, pogotovu u manjim opštinama, zastupljene su skoro u simboličnom obimu, tako da su kod njih moguće velike oscilacije u rezultatima. Primer za to je testirano komunalno preduzeće iz male opštine u kome se usluge kanalizacije pružaju veoma malom broju korisnika i na godišnjem nivou prihoduju svega nešto više od 3.000 evra.
- Bez obzira što je Metodologija postavljena na razumljiv i pojednostavljen način, kod unosa podataka ipak nedostaju odgovarajuća metodološka i tehnička uputstva kojima bi se smanjio broj otvorenih pitanja i poboljšao ukupan kvalitet podataka. Njihova priprema je zadatak ekspertskeg tima za naredni period.
- Za korišćenje povezane Excel aplikacije potrebno je dodatno softverski doraditi samu aplikaciju tako da preciznije tretira same tarife, da se smanji mogućnost greški, da se podaci bolje obezbede i pojedina polja korisnicima učine nedostupnim i tako da se uneti podaci mogu automatski generisati u neki centralni sistem za praćenje.

## REZULTATI ZA 2. GRUPU DELATNOSTI

Grad	Pogrebno	Parking	Pijace	Putari	J.Čistoća	J.Zelenilo	Nekom.del.
Grad 1	-	-	-	-	59,8	-	- 22,0
Grad 2	-	-	-	-	-	-	22,9
Opština 1	<b>33,67</b>	58,6	- 23,8	152,9	- 3,1	21,1	- 7,7
Opština 2	13,11		2,6		70,4	82,1	- 1,6
Mala opština	30,61		130,6		18,6	107,1	-23,6

# ZAKLJUČCI I PREPORUKE METODOLOGIJE

- Prvo, u svim slučajevima je uočena pojava da je kod cena onih usluga za koje se troškovi njihovog vršenja ne mogu alocirati direktno na krajnje korisnike (javno zelenilo, čišćenje ulica i sl.) naknada koju JKP dobijaju od osnivača (opština i/ili gradova) isuviše niska i da su tu potrebna po pravilu najveća korigovanja sadašnjih cena.
- Drugo, u nekoliko analiziranih preduzeća prihodi od osnovne delatnosti – pružanja komunalnih usluga, čine samo jedan deo ukupnog prihoda (u nekim slučajevima čak i manjinski). Sa druge strane, prihodi od ostalih nekomunalnih usluga predstavljaju značajan prihod preduzeća na kome se ostvaruje značajan pozitivan finansijski rezultat kojim se nadoknađuje gubitak na osnovnoj delatnosti.
- Treće, značajan broj analiziranih preduzeća ima evidentne viškove zaposlenih čije plate troškovno opterećuju ionako niske cene osnovnih usluga i čine poslovanje JKP neefikasnim. Stoga su i potrebne korekcije cena na više znatno veće od onoga što bi bilo optimalno.

- Četvrto, u narednom periodu bilo bi neophodno da se za komunalna preduzeća u Srbiji organizuje instruktivna obuka na kojoj bi se kroz primenu Metodologije ostvarilo alociranje troškova prema mestu nastanka, a što bi poboljšalo sagledavanje ukupne efikasnosti i profitabilnosti poslovanja u svim segmentima preduzeća, kao i doprinelo boljoj unutrašnjoj organizaciji samih preduzeća u cilju snižavanja ukupnih troškova poslovanja.
- Peto, nakon poboljšanja organizacione i upravljačke (menadžment) pozicije komunalnih preduzeća (što smatramo da se može primeniti u sledećih do 12 meseci) potrebno je kao srednjoročni cilj (za narednih 4-5 godina) postaviti izradu redovnih tzv. „benč marking“ godišnjih analiza, odnosno upoređivanje pozicije i poslovanja određenog preduzeća sa referentnim rezultatima vodećih preduzeća u istoj delatnosti ( u Srbiji i u okruženju), a sve mereno prema konkretnim kriterijumima uspešnosti i efikasnosti.



# NAJVAŽNIJI NAREDNI KORACI

- Potrebno je postojeću Excel aplikaciju softverski kompletirati i doraditi i dopuniti sa metodološkim i tehničkim uputstvima vezanim za unos i obezbeđenje podataka i eventualno proširiti u delu koji se odnosi na ujednačavanje tarifa za pojedine grupe korisnika komunalnih usluga, preračunavanje tarifa i praćenje indikatora učinka komunalnih preduzeća
- Za 4 bazične komunalne usluge treba utvrditi definitivne granice pristupačnosti u skladu sa realnom kupovnom moći stanovništva oko čega je pored metodološkog okvira, potrebno postići i što potpuniju političku saglasnost na svim nivoima vlasti.
- Na kraju potrebno je stvoriti institucionalne pretpostavke za primenu Metodologije tako što bi se pripremio predlog odgovarajućeg podzakonskog akta (Uredba, Pravilnik) ili predlog dopune samog Zakona o komunalnim delatnostima, o kome bi se mogli izjasniti nadležni državni organi.