



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

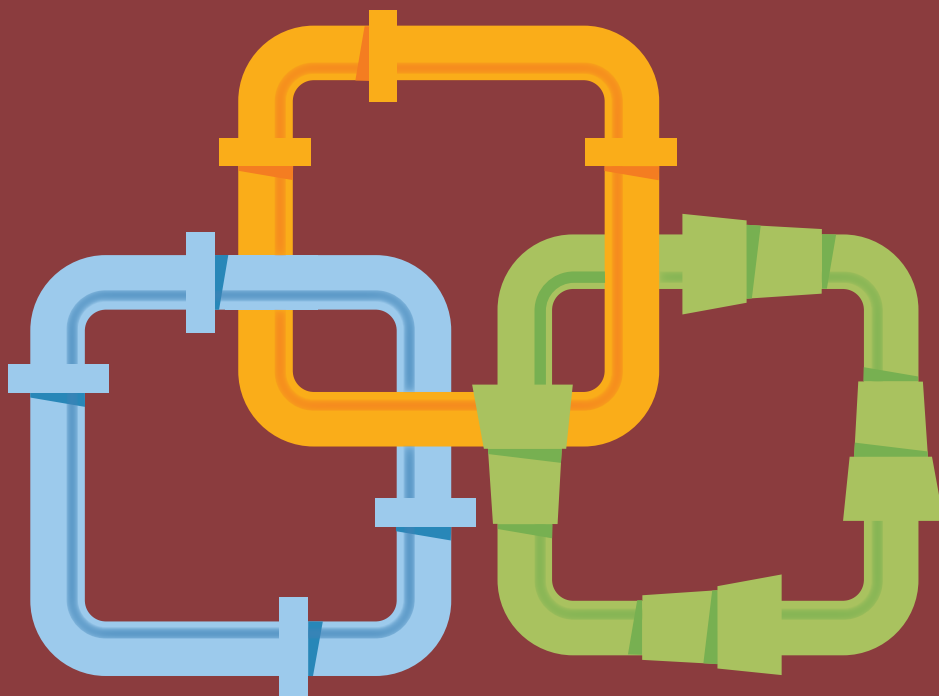


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Prof. dr Milorad Filipović
Lazar Krnjeta

Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga



60 godina

Stalne konferencije gradova i opština
Saveza gradova i opština Srbije

Jedinstvena metodologija
za određivanje cena komunalnih usluga

Prof. dr Milorad Filipović
Lazar Krnjeta

Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga

Beograd, 2013.

Jedinstvena metodologija za određivanje cena komunalnih usluga

Autori

Prof. dr Milorad Filipović
Lazar Krnjeta

Izdavač

Stalna konferencija gradova i opština
– Savez gradova i opština Srbije
Makedonska 22, 11000 Beograd

Za izdavača

Dorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

Urednik

Miodrag Gluščević

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Štampa

Dosije studio d.o.o, Beograd
www.dosije.rs

Tiraž: 1.000 primeraka

ISBN 978-86-88459-21-1



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ove metodologije podržao je projekat „Institucionalna podrška SKGO“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova metodologija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC). Za informacije i stavove u ovoj publikaciji odgovorna je isključivo SKGO.

Sadržaj

1. UVODNE NAPOMENE	7
a) Razlozi za izradu Metodologije	7
b) Položaj komunalne privrede u Srbiji	9
2. INSTITUCIONALNI OKVIR	13
3. POLAZIŠTA I METODOLOŠKI PRISTUP ZA IZRADU METODOLOGIJE	15
a) Razvrstavanje na tri grupe komunalnih delatnosti	15
b) Primena načela iz Zakona o komunalnim delatnostima	16
4. PRIKAZ METODOLOGIJE	19
a) Odvojeno prikazivanje prihoda i rashoda.....	19
b) Utvrđivanje ključeva za alociranje indirektnih troškova.....	20
c) Utvrđivanje stepena korekcije cena po opštem modelu kalkulacije.....	21
d) Utvrđivanje pristupačnosti.....	22
e) Primena načela „jedna usluga jedna cena“	22
f) Indikatori za praćenje učinka vršilaca komunalnih delatnosti.....	23
5. REZULTATI IZVRŠENOG TESTIRANJA METODOLOGIJE	25
a) Način rada sa obuhvaćenim komunalnim preduzećima	25
b) Primenljivost predloga Metodologije i uočeni nedostaci	26
c) Rezultat provere – izračunat potreban nivo cena komunalnih usluga	27
d) Preliminarni zaključci i predlog narednih koraka	29
6. UPUTSTVO ZA KORISNIKE EXCEL APLIKACIJE	31
a) Opšte napomene	31
b) Radni list 1 – Opšti podaci.....	32
c) Radni list 2 – Prihodi i rashodi.....	34
d) Radni list 3 – Procenat korekcije	38
e) Radni list 4 – Pokazatelji učinka komunalnog preduzeća.....	40

1. UVODNE NAPOMENE

U Stalnoj konferenciji gradova i opština, u želji da se što pre pronađu mehanizmi koji ubrzavaju promene, pokrenuta je izrada predloga jedinstvene metodologije za izračunavanje cena komunalnih usluga. Tokom 2012. godine, u okviru projekta koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), SKGO je angažovala ekspertski tim koji je izradio početni predlog ovog dokumenta, koji su na sednicama organa SKGO podržali predstavnici jedinica lokalne samouprave. Rad na metodologiji podrazumevao je i praktičnu proveru na reprezentativnom uzorku u nekoliko gradova i opština.

Ono što je važno za konačni ishod ove inicijative jeste da za donošenje metodologije cena komunalnih usluga neće biti neophodna značajnija promena zakonodavnog okvira. Naime, ovaj predlog Metodologije za određivanje cena komunalnih usluga u potpunosti se oslanja na postojeća zakonska rešenja i polazi upravo od njih, tako da Vlada Republike Srbije, ukoliko prihvati ovu inicijativu SKGO, može da propiše metodologiju u formi podzakonskog akta.

a) Razlozi za izradu Metodologije

Celokupan sistem komunalnih delatnosti u Srbiji funkcioniše na dugoročno neodrživim osnovama. Sa jedne strane, od preduzeća u ovoj oblasti očekuje se da posluju pozitivno (bez gubitaka, što znači i sa makar minimalnom akumulacijom), kako ne bi svojim funkcionisanjem dodatno vršila pritisak na ionako preopterećene budžete jedinica lokalne samouprave, dok se, sa druge strane, ista preduzeća posmatraju kao jedan od stubova zaštite (niskog) standarda stanovništva, što automatski podrazumeva neekonomska načela u formiranju cena njihovih usluga. Ovakav dvojni položaj preduzeća u oblasti komunalnih delatnosti uslovljava:

- nedovoljan nivo i kvalitet komunalnih usluga, kojim se ne samo ugrožavaju kratkoročni interesi korisnika usluga, već se proizvodi i dugoročna šteta degradacijom životne sredine i neracionalnim korišćenjem prirodnih resursa, kao i udaljavanjem od standarda i regulative EU;

- socijalizaciju gubitaka komunalnih preduzeća preko povećane javne potrošnje, koju, u krajnjoj instanci, ipak plaćaju građani i privreda konkretne jedinice lokalne samouprave preko izdvajanja iz lokalnog budžeta ili, što je češći slučaj, prelivanjem razvojnog dela budžeta u tekuću potrošnju;
- nemogućnost ostvarivanja razvojnih programa u ovim preduzećima, tako da se iz tekućih prihoda podmiruju samo tekuće obaveze i održavanje, dok je razvoj sistema prenet na viši nivo odgovornosti – na skupštine lokalnih samouprava i republički nivo vlasti.

Međutim, kada se pogleda regulatorna osnova funkcionisanja komunalnih preduzeća, lako se uočava znatno odstupanje nominalnih regula od prakse koja je uspostavljena. Usvojeni Zakon o komunalnim delatnostima, bar u sektoru cena komunalnih usluga, veoma ambiciozno i transparentno postavlja pravila ponašanja, načela i mehanizme, ali ni posle stupanja na snagu ovog sistemskog zakona, u praksi nije došlo do nekih vidljivih pomaka i suštinskih promena.

Kada se u javnosti govori o cenama komunalnih usluga često se stiče utisak da je diskrepanca između sadašnjeg stanja i ekonomski realnog nivoa cena izuzetno velika i u skorijem periodu nedostižna za standard stanovništva Srbije. Upravo se zbog takvih argumenata odlaže rešavanje problema, a svi pokušaji da se stanje popravi su unapred osuđeni na propast. Uz to, svi akteri u lancu komunalnih usluga su na neki način nezadovoljni.

Postojeći odnosi, pored opšteg nezadovoljstva, dovode i do toga da ceo komunalni sektor već godinama unazad ide „nizbrdo”. Jasno je da ovu praksu treba menjati, i to pre svega zbog zaštite opšteg interesa sadržanog u komunalnim delatnostima, ali i zbog zaštite interesa budućih generacija.

Analize koje su sprovedene, međutim, govore da su te razlike između sadašnjeg i poželjnog budućeg stanja u pogledu cena komunalnih usluga daleko manje i realno dostižne u srednjem roku. U pojedinim delatnostima se godinama čak ostvaruju dobiti u poslovanju, dok su u drugim delatnostima gubici toliki da se relativno lako mogu eliminisati.

Lako se može zaključiti da promena ukupnih odnosa, koja će konstantan pad transformisati u postepeni oporavak i rast, mora da otpočne na mestu na kome je ceo sistem najviše ugrožen, a to je u sektoru cena komunalnih usluga.

b) Položaj komunalne privrede u Srbiji

Podaci o tekućim rezultatima poslovanja i položaju komunalnih preduzeća na tržištu pokazuju da se, nakon kratkotrajnog oporavka početkom prethodne decenije, nastavio trend daljeg urušavanja sistema kao posledica, pre svega, neodgovarajućeg načina formiranja cena usluga. Cene komunalnih usluga u najvećem broju slučajeva ne pokrivaju osnovne troškove poslovanja, a iznosi amortizacije, koji su najčešće jedini raspoloživi izvor za finansiranje razvoja sistema, u velikom broju slučajeva koriste se nenamenski, ili su minimalni u odnosu na potrebe. Naime, čitav proces u protekle dve decenije i više, može se označiti kao period „dezinvestiranja” u infrastrukturu na svim nivoima. Veoma dugo se haba i koristi infrastruktura koja je izgrađivana pre 1990. godine, uz minimalna ulaganja u održavanje i obnavljanje sistema. Kao posledicu takvog odnosa danas imamo situaciju da se u velikom broju preduzeća za obavljanje komunalnih delatnosti produkuju ogromni gubici – kako zbog rasipanja proizvoda (pitke vode, toplotne energije itd.) tako i zbog ilegalnih priključaka, nemogućnosti naplate za isporučenu robu i usluge i sl.

Broj preduzeća i zaposleni u komunalnoj delatnosti u Srbiji

Tip komunalnog preduzeća	Broj JKP	Zaposleno	Učešće
Specijalizovani vodovodi	30	10.200	19%
Specijalizovane toplane	28	6.440	12%
Specijalizovane čistoće, zelenila i groblja	11	8.250	16%
Mešovita komunalna preduzeća	122	10.710	20%
Zasebna JKP za održavanje puteva	20	2.000	4%
JKP specijalizovani za objedinjenu naplatu i održavanje stambenih objekata	10	1.250	2%
Opštinske direkcije za građevinsko zemljište	140	7.700	14%
Preduzeća specijalizovana za pijačne usluge	25	1.250	2%
Preduzeća za snabevanje gasom	30	1.500	3%
Specijalizovani parking servisi	6	750	1%
Druga komunalna preduzeća	25	3.125	6%
UKUPNO	447	53.175	100%

Izvor: „Položaj komunalne privrede“, Komdel, Sokobanja, decembar 2011.

Procenjeni iznos gubitaka u vodovodima u Srbiji, kada se saberu svi različiti uzroci njihovog nastanka, u proseku je na nivou višem od 40%. Ekonomska logika govori da je takvo stanje, između ostalog, posledica niskog nivoa cena, kao i tolerisanja neredovnog

izmirivanja obaveza na osnovu isporučenih usluga. Stanje je pri tome različito u različitim komunalnim delatnostima. Najteža situacija je, prema statističkim podacima, u oblasti proizvodnje i distribucije toplotne energije, potom u sektoru snabdevanja vodom za piće i sektoru kanalizacije, dok je u drugim komunalnim delatnostima stanje nešto povoljnije.

Finansijski rezultat poslovanja komunalnih delatnosti 2009-2010.

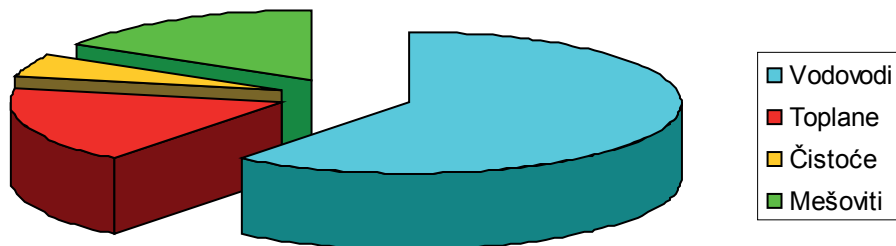
Vrsta komunalnog preduzeća	Ukupan dobitak/gubitak u hiljadama din.		Dobitak/Gubitak u €		Indx 2010/2009.
	2009.	2010.	2009.	2010.	
Vodovodi	-801.038,00	-343.594,00	-8.353.822,30	-3.256.870,70	39%
Toplane	-1.237.583,00	-1.487.962,00	-12.906.439,50	-14.104.145,90	109%
Čistoće	748.671,00	182.676,00	7.807.700,2	1.731.555,6	22%
Zelenila	-18.841,00	-34.554,00	-196.488,00	-327.531,70	167%
Mešovita JKP bez vodovoda	-148.440,00	-58.450,00	-1.548.043,10	-554.037,90	36%
Mešovita JKP sa vodovodom	-175.250,00	-105.865,00	-1.827.637,8	-1.003.476,80	55%
UKUPNO	-1.632.481,00	-1.847.749,00	-17.024.730,70	-17.514.507,40	103%

Izvor: „Položaj komunalne privrede“, Komdel, Sokobanja, decembar 2011.

Upravo zato je inicijativa za donošenje Metodologije motivisana stvaranjem realne osnove na kojoj se može graditi dugoročno održivo funkcionisanje sistema komunalnih delatnosti, koje će omogućiti njihovo poslovanje na savremenim ekonomskim načelima upravljanja u javnom sektoru privrede. Takođe, bez usvajanja realnog sistema formiranja ekonomskih cena komunalnih delatnosti teško se može očekivati reformisanje tih delatnosti, bilo sa izmenom trenutne vlasničke strukture ili bez nje. Ulaganja na bazi javno-privatnog partnerstva, izdavanja municipalnih obveznica i drugi slični pokušaji privlačenja finansija u ovaj sektor bez ovakvih promena će ostajati samo neuspešni pokušaji.

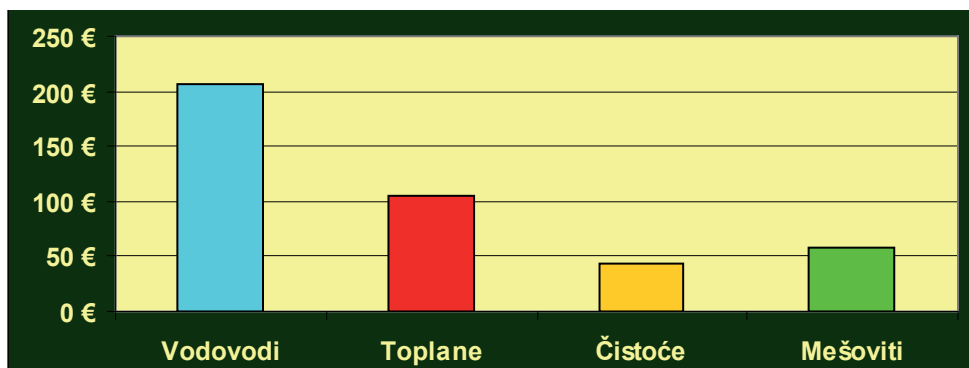
O značaju komunalnih delatnosti za ukupnu ekonomiju Srbije, kao i za kvalitet života i rada u lokalnim sredinama, govore podaci o kapitalu koji je u njima angažovan. Iz sledeće tabele se vidi da je u ovoj oblasti angažovano gotovo 1,5 milijardi evra, ali se takođe zapaža i da se kapital postepeno „topi“. To je posledica izostanka novih značajnijih ulaganja u razvoj sistema komunalnih delatnosti, pre svega u mrežu distribucije i širenje broja korisnika. Kao ključni sektori, sa aspekta angažovanog kapitala, javljaju se vodovodi, gde je koncentrisano gotovo 80% ukupnog kapitala komunalnih delatnosti. Kada se ovaj podatak svede na relativni nivo obezbeđenog kapitala po glavi stanovnika koji koriste određene usluge, vidi se da je kod vodovoda to preko 200 evra po stanovniku, kod toplana upola manje, dok je u delatnostima čistoće i kod mešovitih preduzeća ta vrednost oko ili nešto preko 50 evra.

Kapital komunalnih preduzeća



Izvor: „Položaj komunalne privrede”, Komdel, Sokobanja, decembar 2011.

Imovina JKP po glavi stanovnika kojima se pružaju usluge



Izvor: „Položaj komunalne privrede”, Komdel, Sokobanja, decembar 2011.

Reformisanje delatnosti komunalnih usluga na održivim načelima kakva se predlažu u ovoj Metodologiji, značilo bi unapređivanje sistema koje bi omogućilo trajno efikasno funkcionisanje, ali i učinilo taj sistem atraktivnim za privlačenje značajnog investicionog kapitala pomoću izmena vlasničke strukture ili za zajednička ulaganja kroz partnerstva.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Brojni su razlozi da se problematika cena komunalnih usluga na nacionalnom nivou sistemski uredi tako da se, polazeći od izvornih nadležnosti koje imaju lokalne samouprave, kao donosioci odluka i koje su garantovane Ustavom i Zakonom, stvore preduслови i mehanizmi za stabilno finansiranje i razvoj vitalnih komunalnih funkcija.

Mora se konstatovati da su lokalne samouprave, uprkos mogućnostima koje im je dao Zakon o komunalnim delatnostima, sve do donošenja novog Zakona o javnim preduzećima od 17. decembra 2012. godine, bile ograničene u formiranju cena svojih usluga takozvanim „makroekonomskim okvirom” na nivou Republike, koji je porast cena u ovim delatnostima dopuštao samo do nivoa projektovane inflacije. Novi Zakon je uvažio zahteve lokalnih samouprava i komunalne privrede i praktično ukinuo ovaj oblik dodatne kontrole cena komunalnih usluga na republičkom nivou. Time je konačno otklonjena očigledna nesaglasnost dva najvažnija systemska propisa kojima se uređuju pitanja značajna za funkcionisanje i finansiranje komunalnog sektora.

Donošenjem Zakona o komunalnim delatnostima nedvosmisleno su stvoreni institucionalni okvir i prostor za promenu u načinu finansiranja komunalnih delatnosti.

Taj okvir se najjednostavnije može opisati kao politika čistih računa, koja omogućava način finansiranja kojim se na dugoročno održiv način štiti javni interes sadržan u komunalnim uslugama, ali se istovremeno postiže i niz drugih koristi rasterećenjem opštinskih budžeta od nepotrebnih intervencija i subvencija u komunalnom sektoru (smanjenje javne potrošnje), naglašavanjem odgovornosti svih aktera prema racionalnom korišćenju resursa (od donosilaca odluka do pojedinih korisnika usluga), i sprečava se degradacija životne sredine onemogućavanjem raznih oblika prikrivenog preliivanja novca namenjenog za obavljanje komunalnih delatnosti.

Međutim, i pored toga što je regulativa doneta, i dalje nedostaju mehanizmi koji će omogućiti nužni prelazak na ekonomske cene komunalnih usluga i primenu Zakona.

Cilj Metodologije je da obezbedi izbalansirane empirijski proverljive **mehanizme** na osnovu kojih će se na jedinstven način u svim našim gradovima i opštinama izračunavati cene komunalnih usluga.

Metodologija je instrument (alat) koji bi, kao **obavezujući akt**, konačno preokrenuo dosadašnju praksu i omogućio da lokalne samouprave odluke o cenama donose u skladu sa realnim mogućnostima građana, ali na bazi precizne računice troškova.

3. POLAZIŠTA I METODOLOŠKI PRISTUP ZA IZRADU METODOLOGIJE

a) Razvrstavanje na tri grupe komunalnih delatnosti

Iz praktičnih razloga 14 komunalnih delatnosti razvrstava se u tri grupe:

- I GRUPA – bazične komunalne usluge, koje imaju identifikovanog kupca i cenu koja im se fakturiše: (1) voda, (2) kanalizacija, (3) grejanje, (4) sakupljanje i odvoženje smeća;
- II GRUPA – druge usluge koje takođe imaju individualnog korisnika, odnosno identifikovanog kupca, ali i niz specifičnosti: (5) gradski i prigradski saobraćaj, (6) parking, (7) pogrebne usluge, (8) pijačne usluge, (9) dimničarske usluge;
- III GRUPA – usluge koje nemaju identifikovanog kupca: (10) čišćenje ulica, (11) javna rasveta, (12) održavanje puteva, (13) održavanje javnog zelenila, (14) zoohigijena.

Samim Zakonom je, u članu 2, definisano da su komunalne delatnosti iz prve navedene grupe „od opšteg ekonomskog interesa u smislu propisa o zaštiti potrošača”. Komunalne delatnosti iz prve grupe obavljaju se sukcesivno na celoj teritoriji opštine/grada i za sve obuhvaćeno stanovništvo, a kao takve imaju poseban značaj za svakodnevni život i komunalni standard građana. Upravo zbog toga smatramo da bi se efikasnim rešavanjem problema u ovoj grupi komunalnih delatnosti *de facto* rešila glavnina svih problema.

Usluge iz druge grupe takođe imaju identifikovanog korisnika, ali se pružaju i naplaćuju samo prema ukazanoj potrebi (parking, javni prevoz, pogrebne usluge, pijačne i dimničarske usluge), tako da njihove jedinične cene i uopšte njihovo tarifiranje imaju potpuno drugu prirodu i karakter. Takođe, cene usluga u ovoj grupi komunalnih delatnosti su po pravilu daleko bliže realnim ekonomskim cenama nego u prvoj analiziranoj grupi. To znači i da bi udar na standard stanovništva izazvan korekcijom ovih cena bio daleko manji.

Treća grupa komunalnih usluga nema identifikovanog individualnog korisnika, već ove usluge od pružalaca, u javnom interesu i u ime svih građana, naručuje i finansira jedinica lokalne samouprave. Zbog toga je čest slučaj da se jedinične cene ovih usluga ni ne iskazuju (niti odobravaju), a finansiranje se vrši na bazi izvršenih radova, overenih situacija ili na neki drugi sličan način.

Sa aspekta jediničnih cena, njihove kontrole i troškova života, delatnosti iz prve grupe su svakako i po značaju i po učešću u celom komunalnom sektoru dominantne, pa kao takve zahtevaju detaljniju razradu i u delu koji se tiče tarifiranja, stimulativnih ili destimulativnih elemenata cene u funkciji zaštite resursa i zaštite životne sredine, kao i elemente u vezi sa merljivošću izvršene usluge.

Zato je osnovni metodološki pristup sledeći:

- četiri osnovne komunalne delatnosti u Metodologiji su detaljnije razrađene
- preostalih 10 komunalnih delatnosti Metodologijom je obuhvaćeno samo na nivou opšte kalkulacije (bez specifičnosti).

b) Primena načela iz Zakona o komunalnim delatnostima

Zakonom su, u članu 25, definisana osnovna načela na kojima počiva određivanje cena komunalnih usluga. Tih pet načela, koja će biti navedena i analizirana u nastavku, treba da obezbede pravičnost i održivost cena komunalnih usluga.

Načelo „potrošač plaća” – Ovo zakonsko načelo odnosi se i može da se primenjuje na sve komunalne delatnosti koje imaju identifikovanog korisnika (sve osim treće grupe).

Među četiri bazične delatnosti postoji razlika: neke od njih se mogu precizno izmeriti, a neke ne.

Čak i tamo gde postoji tehnička mogućnost za merenje, postoje razne paušalnosti, „nečisti račun” i prelivanja (zajednički vodomeri, nedostatak kalorimetara, zajedničke posude za smeće...). Upravo stoga se predlaže i osavremenjavanje sistema primenom standarda u potrošnji koji važe u EU, kao što je individualno merenje utroška potrošača namesto kolektivnog, koje je sada u primeni.

Jedan od važnih elemenata ovog načela je i uvođenje discipline u izvršavanju obaveza, odnosno poštovanje utvrđenih rokova za plaćanje usluga komunalnih preduzeća.

Načelo „zagađivač plaća” – Ovo načelo ne odnosi se podjednako na sve komunalne delatnosti, ali bar u jednoj meri treba da je ugrađeno u cene svih komunalnih usluga. Ono je, u skladu sa Agendom 21 i direktivama EU, direktno podržano i ugrađeno u pojedine sektorske propise (Zakon o vodama, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o energetici).

Od četiri bazične komunalne delatnosti, cene kanalizacije i smeća su direktno vezane za ovo načelo, dok se na vodu i grejanje ovo načelo može primeniti samo posredno.

Primena ovog načela u praksi znači da se sprečava socijalizacija troškova za čiji nastanak postoji izvor troška, odnosno vrši se internalizacija negativnih eksternih efekata koje je neko proizveo. Samim tim će građani i privreda koji ne proizvode takve troškove imati niže cene komunalnih usluga, oslobođene dela tuđih troškova koji im je pridodat.

Načelo „cena pokriva sve troškove” – Ovo je najvažnije od pet načela, ali se u praksi upravo zbog nedostatka mehanizama za primenu, nedosledno i selektivno primenjuje.

U troškove, prema Zakonu, ulaze svi rashodi, uključujući i troškove amortizacije i akumulacije (dobiti). O tome se daleko detaljnije govori u nastavku teksta, gde se daju i tabelarni primeri.

Ovo zakonsko načelo je centralna tačka i polazište i zakonski okvir za izradu Metodologije. Primenom ovog načela osigurava se ekonomska osnovica rada i razvoja preduzeća koja se bave komunalnim delatnostima i smanjuje ili eliminiše njihova zavisnost od finansiranja preko budžeta lokalnih samouprava.

Načelo pristupačnosti cena – Ovo načelo u našim uslovima će u mnogim slučajevima u osnovi imati suprotno dejstvo od prethodnog. Ono praktično znači „ekonomske cene – da, ali do granice koju građani mogu da izdrže”.

Problem je što Zakon nije kvantifikovao granice pristupačnosti (makar u relativnim veličinama), pa umesto da čujemo „to je više od 2%” i dalje čujemo „to je malo ili mnogo”, i zato Metodologija sadrži i daje kvantifikacije pristupačnosti.

Načelo „jedna usluga jedna cena” – Primena ovog načela zahteva promenu dosadašnje prakse koja je podrazumevala da građani komunalne usluge plaćaju jeftinije, a privreda skuplje.

Ovaj vid diskriminacije potrošača i prikrivenih subvencija je prisutan i van komunalnih delatnosti, a to je praksa koju svakako treba menjati. Zahteve za ujednačavanje tarifa za sve korisnike postavljaju i međunarodne finansijske institucije prilikom finansiranja projekata u Srbiji (primeri razvojne banke KfW, EBRD i drugi).

U interesu komunalnih sistema je da se ovo načelo uvodi postupno, tako što bi se utvrdio prelazni period od najmanje 2 godine.

4. PRIKAZ METODOLOGIJE

a) Odvojeno prikazivanje prihoda i rashoda

Komunalno preduzeće, prema Zakonu o komunalnim delatnostima, ima obavezu da za svaku delatnost posebno (odvojeno) iskazuje sve prihode i rashode.

Ova obaveza, kada je reč o primeni metodologije, podrazumevala bi da JKP ukupne prihode i rashode iz prethodne tabele alociraju na analitičke preglede za svaku komunalnu delatnost koju obavljaju i, dodatno, za ostale aktivnosti sa kojima nastupaju na tržištu.

Teoretski je moguće da jedno komunalno preduzeća obavlja svih 14 komunalnih delatnosti, a u tom slučaju ovo preduzeće bi bilo u obavezi da iskaže ostvarene i planirane prihode i rashode:

- na nivou preduzeća (ukupno)
- na nivou svake od 14 komunalne delatnosti i
- na nivou ostalih delatnosti, odnosno delatnosti koje nisu komunalne.

U praksi se neće desiti da jedno komunalno preduzeće obavlja svih 14 komunalnih delatnosti, ali je čest slučaj da jedno preduzeće obavlja istovremeno više delatnosti.

Sa druge strane, retki su i primeri da komunalno preduzeće obavlja samo jednu komunalnu delatnost (pogotovu ako se ima u vidu da je Zakon kao posebnu delatnost izdvojio usluge odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda), međutim i takva preduzeća postoje (specijalizovane toplane, putari, prevoz putnika...).

Od broja delatnosti koje preduzeće obavlja, zavisice i broj analitičkih pregleda prihoda i rashoda koje je dužno da prati.

Osnovni polazni presek su ukupni parametri poslovanja na nivou preduzeća kao celine. Ovaj presek je nužan iz više razloga, a pre svega zbog toga što su ovako prikazani podaci uporedivi sa zvaničnim bilansima koji se, prema Zakonu o računovodstvu, izrađuju i dostavljaju Agenciji za privredne registre.

Kada je reč o odvojenom prikazivanju prihoda i troškova za svaku delatnost ponaosob, rečeno je da je bar teoretski moguće da jedno preduzeće treba da, pored ukupnih rashoda i prihoda, analitički vodi još i svaku komunalnu delatnost koju obavlja, a pored toga bi bilo dužno da iskazuje prihode i rashode na svim poslovima koji nisu neposredno vezani za vršenje komunalne usluge, što je ukupni maksimum od 16 sledećih preseka:

Redni broj	Naziv delatnosti
1.	UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA
2.	Prodaja vode
3.	Usluge odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda
4.	Proizvodnja i distribucija toplotne energije
5.	Upravljanje komunalnim otpadom
6.	Gradski i prigradski prevoz putnika
7.	Pogrebne usluge
8.	Usluge na javnim parkiralištima
9.	Usluge javne rasvete
10.	Pijačne usluge
11.	Održavanje ulica i puteva
12.	Održavanje čistoće na javnim površinama
13.	Održavanje javnih zelenih površina
14.	Dimničarske usluge
15.	Usluge delatnosti zoohigijene
16.	OSTALI PRIHODI I RASHODI (NEKOMUNALNE DELATNOSTI)

Prihodi i rashodi za svaku delatnost pojedinačno i posebno za nekomunalne delatnosti iskazuju se na istovetnom obrascu kao i ukupni prihodi i rashodi na nivou celog preduzeća, a u zbiru, svi analitički pregledi treba da su identični pregledu na nivou prihoda i troškova na nivou preduzeća.

b) Utvrđivanje ključeva za alociranje indirektnih troškova

Troškovi koje nije moguće potpuno identifikovati i locirati u pojedini analitički pregled troškova konkretne delatnosti, treba da se alociraju na delatnost indirektno (preko odgovarajućeg ključa).

Ukoliko ne postoji neki drugi precizniji ključ za alociranje troškova, u najvećem broju slučajeva, sasvim bi bio dovoljan opšti ključ baziran na strukturi prihoda iz prethodne godine koji je opet sugerisan ključ iz Metodologije.

Primer utvrđivanja ovog ključa dat je u narednoj tabeli.

Poslovni prihodi iz prethodne godine	Iznos u hiljadama dinara	Učešće / Ključ
Ukupno poslovni prihodi	153.190	100,0%
Prodaja vode	39.690	25,9%
Usluge odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda	15.000	9,8%
Proizvodnja i distribucija toplotne energije	0	0,0%
Upravljanje komunalnim otpadom	34.000	22,2%
Gradski i prigradski prevoz putnika	0	0,0%
Pogrebne usluge	4.500	2,9%
Usluge na javnim parkiralištima	0	0,0%
Usluge javne rasvete	0	0,0%
Pijačne usluge	0	0,0%
Održavanje ulica i puteva	0	0,0%
Održavanje čistoće na javnim površinama	6.000	3,9%
Održavanje javnih zelenih površina	4.000	2,6%
Dimničarske usluge	0	0,0%
Usluge na delatnosti zoohigijene	0	0,0%
Ostali prihodi (nekomunalne delatnosti)	50.000	32,6%

Izuzetak su troškovi zarada. Naime, kada je reč o troškovima zarada, svakako pravedniji i precizniji ključ za alociranje troška na pojedine delatnosti je **stvarni broj zaposlenih na pojedinim delatnostima**, a taj ključ je i praktično ugrađen u pratećim Excel tabelama.

Ovim ključem bi se alocirali i troškovi zaposlenih u administraciji i režiji preduzeća.

c) Utvrđivanje stepena korekcije cena po opštem modelu kalkulacije

Iz pokazatelja sadržanih u preseccima za svaku komunalnu delatnost pojedinačno, lako se mogu utvrditi nedostajuća sredstva, iz kojih proističe i potreban procenat korekcije cena.

Taj presek se samo dopunjuje planiranim promenama u obimu posla (novi korisnici usluga), ali se i koriguje eventualnom neraspoređenom dobiti iz ranijih godina ili možda nepokrivenim gubicima iz ranijih godina.

Takođe, pri definisanju potrebnog prihoda treba uključiti i namenska sredstva za investicije (akumulaciju), a pogotovo u slučaju kad lokalni budžeti ne mogu da prate planirana kapitalna ulaganja u objekte komunalne infrastrukture.

U narednom pregledu dat je pojednostavljen primer utvrđivanja nedostajućih sredstava i potrebnog procenta korekcije (povećanja ili smanjenja) cena.

	Voda	Kanalizacija	Grejanje	Smeće
POTREBAN PRIHOD	57.875	18.500	50.400	35.000
NEDOSTAJUĆA SREDSTVA	17.709	3.320	12.210	-360
Potrebna korekcija cena	44,09%	21,87%	31,97%	-1,02%

d) Utvrđivanje pristupačnosti

Granice pristupačnosti cena za pojedine komunalne usluge koje građani realno mogu da podnesu, svakako su jedan od bitnih korektivnih elemenata, koji treba da se na što precizniji način i kvantifikuju.

Kada se govori o pristupačnosti, treba imati u vidu da komunalne usluge kao takve presudno ne utiču na ukupan standard građana, ali su svakako značajan izdatak u okviru ukupnih troškova stanovanja.

Kada je reč o četiri osnovne komunalne delatnosti, Metodologija predlaže maksimalne granice opterećenja porodičnog domaćinstva u sledećim relativnim iznosima:

- voda za piće – prosečni mesečni račun za vodu najviše do 3% prosečne neto zarade u konkretnoj opštini;
- kanalizacija – prosečni mesečni račun za kanalizaciju do 2% prosečne neto zarade u opštini
- smeće – prosečni mesečni račun za usluge upravljanja otpadom do 1,5 % prosečne neto zarade u opštini
- grejanje - prosečni mesečni račun za grejanje do 11% prosečne neto zarade u opštini.

e) Primena načela „jedna usluga – jedna cena”

Ovo načelo samo po sebi nalaže promenu dosadašnje prakse da za istu uslugu postoje različite tarife.

Teoretski, ujednačavanje tarifa za razne korisnike je jednostavno, ali da bi se računica izvela precizno treba uvesti čitav niz novih parametara koje treba pratiti, a pre svega podatke o strukturi obuhvaćenih korisnika i njihovoj potrošnji. Suština je u tome da ukupni prihodi posle pretarifiranja treba da ostanu isti, a to u praksi znači da se, iako

cene nisu stvarno povećane, građanima ispostavljaju osetno veći računi, uz istovremeno smanjenje računa privredi.

Naravno da ne treba očekivati reakciju privrede koja će smatrati da je to nešto potpuno normalno i nešto što je odavno trebalo uraditi, ali će reakcije građana sa pravom biti jake. Tim pre ukoliko je zatečeni raspon između tarifa bio velik.

Zbog toga je realno da se ovo načelo primenjuje postepeno, tako što bi se prilikom svake naredne korekcije cena više opterećivala domaćinstva, a manje privreda. Na taj način bi se već posle nekoliko godina tarife mogle i potpuno izjednačiti.

Primer takvog postepenog ujednačavanja tarifa kod delatnosti vodosnabdevanja dat je u narednoj tabeli, gde je zatečeni raspon u tarifama 1:2 i gde cene vode treba da porastu za 44%, a prihodi od pravnih lica u ukupnom prihodu od prodaje vode učestvuju sa 30%:

Tarife po kategoriji potrošača (u din./m ³)	Postojeća cena vode	Nova cena ako raspon ostaje isti	Nova cena ako se raspon smanji na 1:1,5	Nova jedinstvena cena za sve korisnike (bez raspona)
Domaćinstva - individualni vodomeri	30,00	43,23	47,75	52,31
Domaćinstva - kolektivni vodomeri	30,00	43,23	47,75	52,31
Pravna lica	60,00	86,45	71,61	52,31
Povlašćena pravna lica	30,00	43,23	47,75	52,31

f) Indikatori za praćenje učinka vršilaca komunalnih delatnosti

Metodologija u posebnom delu sadrži i osnovne pokazatelje učinka konkretnog komunalnog preduzeća koji govore o ostvarenom stepenu opsluženosti (pokrivenosti) konkretnom komunalnom uslugom, kao i ostvarenoj produktivnosti.

Ovi početni pokazatelji su dati samo za četiri osnovne komunalne delatnosti. Lokalnim samoupravama ostavljeno je da prošire listu pokazatelja prema sopstvenim potrebama.

Svrha praćenja pokazatelja pre svega je vezana za strateško i dugoročno planiranje razvoja i planiranja kapitalnih investicija, međutim, sami pokazatelji i te kako mogu da budu deo argumentacije i obrazloženja prilikom donošenja odluka o korekciji cena komunalnih usluga.

U narednom pregledu dat je sugestivni spisak pokazatelja vezanih za praćenje produktivnosti vršilaca komunalnih delatnosti.

Pokazatelji produktivnosti		
Voda i kanalizacija	Upravljanje otpadom	Grejanje
Ukupan broj zaposlenih na 1.000 priključaka	Ukupan broj zaposlenih na 1.000 korisnika	Ukupan broj zaposlenih na 1.000 korisnika
Ukupan broj zaposlenih u sektoru vodosnabdevanja na 1.000 vodovodnih priključaka	Ukupan broj zaposlenih po km ² zone pokrivenne uslugom	Ukupan broj zaposlenih po 1 km ² opslužene teritorije
Ukupan broj zaposlenih u sektoru kanalizacije na 1.000 kanalizacionih priključaka	Ukupan broj zaposlenih po 1 t odnetog čvrstog otpada	Ukupan broj zaposlenih po 1 MJ isporučene energije
Ukupan broj zaposlenih na 1.000 opsluženih stanovnika, sektor vodosnabdevanja	Ukupno rastojanje koje kamion pređe na 1.000 korisnika	Ukupan broj zaposlenih po 1 km mreže
Ukupan broj zaposlenih na 1.000 opsluženih stanovnika, sektor kanalizacije	Ukupno rastojanje koje kamion pređe da bi prikupio otpad na 1 km ² zone pokrivenne uslugom	Gustina mreže
Ukupan broj zaposlenih u sektoru vodosnabdevanja na km vodovodne mreže	Ukupno rastojanje koje kamion pređe da bi prikupio 1t čvrstog otpada	Kapacitet grejanja
Ukupan broj zaposlenih u sektoru kanalizacije na km kanalizacione mreže	Količina goriva potrošenog kod odnošenja čvrstog otpada sa 1 km ² zone pokrivenne uslugom	Radno vreme
Ukupan broj prekovremenih sati po zaposlenom	Količina goriva potrošenog kod odnošenja 1t čvrstog otpada	Gubici toplotne energije
Ukupan broj dana bolovanja po zaposlenom	Količina prikupljenog čvrstog otpada po kamionu	
Ukupan broj kurseva obuke po zaposlenom	Količina otpada po jednoj lokaciji kontejnera	
	Procenat stanovnika kojima se pruža usluga na datoj teritoriji	
	Broj ljudi kojima se pruža usluga / po jednom vozilu za otpad	

5. REZULTATI IZVRŠENOG TESTIRANJA METODOLOGIJE

U skladu sa zaključcima sa Odbora za komunalne delatnosti i Predsedništva SKGO u prvoj polovini 2013. godine na odabranom uzorku od 6 javnih komunalnih preduzeća izvršena je praktična provera predloga jedinstvene metodologije za izračunavanje cena komunalnih usluga.

Odabir preduzeća u kojima je obavljeno testiranje bio je takav da obuhvati jedno specijalizovano komunalno preduzeće karakteristično za naše najveće gradove, jedno preduzeće specijalizovano za delatnost proizvodnje i isporuke toplotne energije, jedno preduzeće specijalizovano za delatnost vodosnabdevanja, jedno mešovito komunalno preduzeće koje u sastavu nema vodovod, jedno mešovito preduzeće koje obavlja više delatnosti, uključujući i vodovod, i jedno mešovito komunalno preduzeće tipično za male opštine.

a) Način rada sa obuhvaćenim komunalnim preduzećima

Sa odabranim predstavnicima komunalnih preduzeća i njihovih osnivača, u toku marta je održan instruktivni sastanak na kome je predstavljena Metodologija i objašnjeno na koji način treba unositi podatke u pripremljenu Excel aplikaciju.

U toku aprila i maja, angažovani stručnjaci su na terenu proverili ukupan napredak i dali dodatne napomene i sugestije u vezi sa otvorenim pitanjima.

Posle toga su odabrana preduzeća unela i dostavila potrebne podatke, a rezultati prikazani u ovom materijalu su u celini zasnovani na podacima dobijenim od konkretnih komunalnih preduzeća.

b) Primenljivost predloga metodologije i uočeni nedostaci

Rad sa odabranim komunalnim preduzećima pokazao je da je ceo koncept u visokom stepenu prilagođen postojećim evidencijama u komunalnim preduzećima i u celini gledano potpuno primenljiv.

Naime, iako Excel aplikacija nije do kraja tehnički uređena i prilagođena za korisničke potrebe, odabrana JKP su bez većih napora i u relativno kratkom vremenu unela tražene podatke.

Tačnost unetih podataka moguće je jednostavno proveriti preko zvaničnih bilansnih podataka i preko usvojenih godišnjih programa poslovanja koji su već prošli sve procedure kontrole i provere. Alociranje troškova po pojedinim delatnostima, tamo gde ne postoji jasno razgraničenje, rađeno je uglavnom po ključevima koji su sugerisani u samoj Metodologiji.

U toku rada na praktičnoj proveri primenljivosti, uočeni su neki nedostaci:

- S obzirom na to da se metodologija zasniva na poslovnim evidencijama u preduzećima koja vode knjige prema Zakonu o računovodstvu, cela postavka metodologije bez prethodnog dodatnog prilagođavanja ne može se primeniti na lokalna javna preduzeća koja vrše neku komunalnu delatnost, ali kao indirektni korisnici budžeta, vode poslovne knjige prema 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 prihodeju svega nešto više od 3.000 evra.
- Ova faza provere pokazala je da, bez obzira na to što je metodologija postavljena na razumljiv i pojednostavljen način, prilikom unosa podataka ipak nedostaju odgovarajuća metodološka i tehnička uputstva kojima bi se smanjio broj otvorenih pitanja i poboljšao ukupan kvalitet podataka. Priprema tih uputstava je zadatak ekspertskeg tima za naredni period.
- Takođe, pokazalo se da je za korišćenje povezane Excel aplikacije potrebno dodatno softverski doraditi samu aplikaciju tako da preciznije tretiraju same tarife, da se smanji mogućnost grešaka, 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.

c) Rezultat provere – izračunat potreban nivo cena komunalnih usluga

Bazične komunalne usluge sa granicom pristupačnosti

U narednim pregledima prikazane su cene osnovnih komunalnih usluga izračunate primenom metodologije na osnovu podataka dobijenih od konkretnih JKP.

Za ove cene, s obzirom na to da one imaju uticaj na troškove života, računate su i granice pristupačnosti.

CENE VODE	Specijalizovan vodovod	Mešovito JKP sa vodovodom	Mešovito JKP iz male opštine
Postojeća jedinična cena bez PDV	40,00 din/m ³	41,40 din/m ³	34,99 din/m ³
Prosečan mesečni račun po postojećim cenama	600,00 din..	621,00 din.	524,85 din.
Potrebno povećanje	+20,35%	-6,50%	+60,54%
Prosečan mesečni račun po korigovanim cenama	722,13 din.	580,66 din.	842,60 din.
Granica pristupačnosti	3%	3%	3%
Moguć (pristupačan) iznos prosečnog računa	1.459,80 din.	1.173,39 din.	842,60 din.
NOVA IZRAČUNTA CENA	48,14 din./m ³	38,71 din./m ³	56,17 din./m ³
NOVA IZRAČUNTA CENA korigovana granicom pristupačnosti	48,14 din./m ³	38,71 din./m ³	56,17 din./m ³

CENE KANALIZACIJE	Specijalizovan vodovod	Mešovito JKP sa vodovodom	Mešovito JKP iz male opštine
Postojeća jedinična cena bez PDV	35,00 din/m ³	12,50 din/m ³	9,47 din/m ³
Prosečan mesečni račun po postojećim cenama	525,00 din.	187,50din.	142,05 din.
Potrebno povećanje	+2,49%	+14,84%	+297,42%
Prosečan mesečni račun po korigovanim cenama	538,08 din.	215,32 din.	564,53 din.
Granica pristupačnosti	2%	2%	2%
Moguć (pristupačan) iznos prosečnog računa	973,20 din.	782,26 din.	622,14 din.
NOVA IZRAČUNTA CENA	35,87 din./m ³	14,35 din./m ³	37,64 din./m ³
NOVA IZRAČUNTA CENA korigovana granicom pristupačnosti	35,87 din./m ³	14,35 din./m ³	37,64 din./m ³

CENE GREJANJA	Specijalizovana toplana
Postojeća jedinična cena bez PDV	85,92 din./m ²
Prosečan mesečni račun po postojećim cenama	4.685,22 din.
Potrebno povećanje	+20,12%
Prosečan mesečni račun po korigovanim cenama	5.628,02 din.
Granica pristupačnosti	11%
Moguć (pristupačan) iznos prosečnog računa	5.352,60 din.
NOVA IZRAČUNTA CENA	103,21 din./m ²
NOVA IZRAČUNTA CENA korigovana granicom pristupačnosti	98,16 din./m ²

CENE UPRAVLJANJA OTPADOM	Specijalizovano JKP iz velikog grada	Mešovito JKP bez vodovoda	Mešovito JKP sa vodovodom	Mešovito JKP iz male opštine
Postojeća jedinična cena bez PDV	4,46 din./m ²	2,72 din./m ²	56 din./član +150 din. fiksno	3,28 din./m ²
Prosečan mesečni račun po postojećim cenama	247,04 din.	163,20 din.	288,88 din.	164,00 din.
Potrebno povećanje	+5,62%	+35,44%	-3,22%	+63,72%
Prosečan mesečni račun po korigovanim cenama	260,92 din.	221,03 din.	279,58 din.	268,49 din.
Granica pristupačnosti	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Moguć (pristupačan) iznos prosečnog računa	804,99 din.	530,81 din.	586,70 din.	466,60 din.
NOVA IZRAČUNTA CENA	4,71 din./m ²	3,68 din./m ²	54,20 din./član + 145,17 fiksno	5,37 din./m ²
CENA korigovana granicom pristupačnosti	4,71 din./m ²	3,68 din./m ²	54,20 din./član + 145,17 fiksno	5,37 din./m ²

Ostale komunalne usluge

Pored četiri osnovne komunalne usluge, Metodologija je obuhvatila i sve druge komunalne usluge koje se obavljaju u konkretnom komunalnom preduzeću, kao i prateće usluge koje su ili indirektno vezane za obavljanje komunalnih delatnosti ili su po svom karakteru čisto tržišni poslovi.

U ovom delu, primenom metodologije dobijeni su sledeći rezultati izraženi u potrebnom procentu povećanja postojećih cena:

GRAD	Pogrebno	Parking	Pijace	Putari	Javna čistoća	Javno zelenilo	Nekomunalni poslovi
Grad 1	-	-	-	-	59,8%		-22,0%
Grad 2	-	-	-	-	-	-	22,9%
Opština 1	33,67%	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%

d) Preliminarni zaključci i predlog narednih koraka

Na osnovu podataka koji su dobijeni u analiziranih šest preduzeća, mogu se preliminarno dati određena zapažanja.

- 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 naviše 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, predstavilo alociranje troškova prema mestu nastanka, 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 12 meseci), potrebno je kao srednjoročni cilj (za narednih 4–5 godina) postaviti izradu redovnih tzv. „benchmarking” 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.

Kao što je rečeno, predložena metodologija u najvećem delu obuhvata bitne elemente na osnovu kojih se na novim osnovama može reformisati ukupna politika cena komunalnih usluga. Praktična provera na uzorku od 6 javnih komunalnih preduzeća pokazala je da je predloženi model u praksi potpuno razumljiv i primenljiv.

Do potpune primene metodologije, međutim, potrebno je učiniti još nekoliko važnih koraka:

1. Potrebno je postojeću Excel aplikaciju softverski kompletirati i doraditi i dopuniti 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.
2. Za četiri bazične komunalne usluge treba utvrditi definitivne granice pristupačnosti u skladu sa realnom kupovnom moći stanovništva, što, pored metodološkog okvira, zahteva i što potpuniju političku saglasnost na svim nivoima vlasti.
3. 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 mogli izjasniti nadležni državni organi.

6. UPUTSTVO ZA KORISNIKE *EXCEL* APLIKACIJE

a) Opšte napomene

Izračunavanje cena komunalnih usluga po jedinstvenoj metodologiji vrši se po unosu podataka organizovanih u ukupno četiri radna lista u Excel aplikaciji, koji su pojedinačno detaljnije opisani u narednom tekstu.

Ulazni podaci se najvećim delom preuzimaju ili iz zvaničnih računovodstvenih podataka ili iz godišnjeg programa poslovanja, koji su sva javna komunalna preduzeća u obavezi da sačinjavaju i koji na lokalnom nivou prolaze punu proceduru koja podrazumeva i usvajanje na nivou skupštine opštine ili grada.

Drugi deo ulaznih podataka potrebnih za izračunavanje cena komunalnih usluga po predloženoj metodologiji preuzima se ili iz tehničke i druge poslovne dokumentacije komunalnog preduzeća ili iz zvaničnih statističkih evidencija i izveštaja.

U sve četiri radne tabele unose se samo numerički podaci bez oznaka jedinice mere i bez korišćenja bilo kakvih separatora (tačka, zarez i sl.), osim kod decimalnih brojeva, gde se kao separator koristi zarez.

Podaci se unose samo u neosenčena polja, dok podaci u osenčenim (sivim) poljima nisu dostupni korisnicima.

U osenčenim (sivim) ćelijama uneti su nazivi i opisi pojedinih pozicija, nazivi kolona, kao što su osenčena i druga polja u kojima su podaci povezani odgovarajućim formulama koje korisnici ne mogu samoinicijativno menjati.

Prilagođenja, proširenja ili suženja tabela u zavisnosti od specifičnosti konkretnog komunalnog preduzeća, moguće je uraditi lako i u kratkom roku tako da se ne promeni suština. Međutim, zbog zaštite od slučajnih grešaka ili namernog krivljenja rezultata, sva ova prilagođenja trebalo bi da uradi za to ovlašćeno lice (administrator sistema), koje bi imalo pristup svim delovima aplikacije.

Intervencije na Excel aplikaciji (sakrivanje kolona koje se odnose na delatnosti koje konkretno preduzeće ne obavlja, uvođenje novih formula sa kombinovanim ključevima za indirektno alociranje pojedinih rashoda i sl.) mogle bi da se rade na lokalnom nivou, tako što bi pristup aplikaciji bio potpuno slobodan za, na primer, organe opštinske ili gradske uprave, a sa ograničenim pristupom za komunalno preduzeće koje unosi podatke.

U svakom slučaju, tačnost unetih podataka svakako treba proveriti u toku izračunavanja cena i pre donošenja konačne odluke o korekciji cena, uz napomenu da je metodologija postavljena tako da je u potpunosti podložna naknadnoj kontroli.

b) Radni list 1 – Opšti podaci

U ovaj radni list u žuta polja unose se osnovni podaci o vršiocu komunalnih delatnosti, broju zaposlenih u komunalnom preduzeću, kao i podaci o stanovništvu kome se pružaju komunalne usluge.

U prvom delu radnog lista, pored identifikacionih podataka preduzeća, unose se podaci o direktoru i licu odgovornom za unos podataka.

1. Podaci o vršiocu komunalne delatnosti	
Naziv preduzeća	
Sedište	
PIB	
Matični broj	
Direktor	
Lice odgovorno za unos i tačnost unetih podataka	

U drugom delu unose se podaci o broju stalno zaposlenih po delatnostima koje konkretno preduzeće obavlja, gde su uključeni samo podaci o zaposlenima koji su u preduzeću zasnovali radni odnos na određeno ili neodređeno vreme i u tom svojstvu ostvaruju sva prava iz radnog odnosa. Dakle, tu se ne unose podaci o zaposlenima na osnovu privremenih i povremenih poslova ili drugih sličnih vidova angažovanja sezonske radne snage.

2. Broj zaposlenih po delatnostima		Ključevi za troškove zarada
1. Vodosnbevanje		#DIV/0!
2. Odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda		#DIV/0!
3. Daljinsko grejanje		#DIV/0!
4. Upravljanje otpadom		#DIV/0!
5. Gradski i prigradski prevoz putnika		#DIV/0!
6. Pogrebne usluge		#DIV/0!
7. Usluge na javnim parkiralištima		#DIV/0!
8. Usluge javne rasvete		#DIV/0!
9. Pijaćne usluge		#DIV/0!
10. Održavanje ulica i puteva		#DIV/0!
11. Održavanje čistoće na javnim površinama		#DIV/0!
12. Održavanje javnih zelenih površina		#DIV/0!
13. Dimničarske usluge		#DIV/0!
14. Usluge delatnosti zoohigijene		#DIV/0!
15. Ostali nekomunalni poslovi		#DIV/0!
Ukupan broj zaposlenih u preduzeću (AOP 605)	0	#DIV/0!

Napomena: Broj zaposlenih po delatnostima daje se na bazi ostvarenih ili planiranih časova rada, a treba u sebi da sadrži i srazmeran deo administrativnog, režijskog i rukovodećeg osoblja.

U treći deo opštih podataka unose se osnovni podaci o stanovništvu kome se pružaju komunalne usluge, na osnovu kojih se izračunava pristupačnost cena osnovnih komunalnih usluga, i unose se osnovni pokazatelji produktivnosti i ekonomičnosti vršioaca komunalnih delatnosti.

3. Podaci o stanovništvu	
Broj stanovnika u opštini/gradu	
Broj domaćinstava u opštini/gradu	
Prosečan broj članova porodičnog domaćinstva	
Prosečna veličina stana (u m ²)	
Prosečna neto zarada u opštini/gradu (ukupno)	
Prosečan broj lica sa primanjima u domaćinstvu	

Kada je reč o o broju stanovnika i broju domaćinstava, u tabelu se unose poslednji registrovani statistički podaci o ukupnom broju stanovnika i domaćinstava, bez obzira na to da li im se pružaju ili ne pružaju komunalne usluge.

Podatak o veličini stana takođe podrazumeva prosečnu stambenu površinu (individualno ili kolektivno stanovanje) svih stambenih jedinica na teritoriji konkretne lokalne samouprave.

U polje „Prosečna neto zarada” unosi se podatak o ostvarenoj neto zaradi (bez poreza i doprinosa na teret zaposlenih i na teret poslodavca) u konkretnoj opštini iz prethodne godine, a prema podacima nadležnog organa za poslove statistike.

U polje „Prosečan broj lica sa primanjima u domaćinstvu” nije obavezno uneti podatke.

c) Radni list 2 – Prihodi i rashodi

U ovaj radni list u neosenčena (bela) polja unose se podaci o svim приходима i rashodima koje konkretno komunalno preduzeće ostvaruje. To je centralni i najvažniji deo cele Metodologije, koji u velikoj meri opredeljuje i rezultate, pa zahteva i posebnu pažnju.

Na dnu ovog radnog lista automatski se generišu ključevi za alociranje na pojedine delatnosti onih rashoda koji u postojećim evidencijama nisu već direktno vezani za konkretnu delatnost. Ovi ključevi ne odnose se na troškove zarada i pripadajućih poreza i doprinosa, za koje se primenjuje ključ na bazi broja zaposlenih, a koji automatski, preko povezanih formula, troškove zarada locira na pojedine delatnosti.

Numerički podaci o приходима i rashodima unose se u celim brojevima (u hiljadama dinara) bez korišćenja separatora, a u slučaju da se unose decimale, koristi se zarez kao separator.

Podaci o приходима unose se samo u belim (neosenčenim) poljima u kolonama „ostvareno”. Pod ostvarenim приходима podrazumevaju se prihodi koje je komunalno preduzeće ostvarilo u godini koja prethodi godini za koju se izračunavaju cene komunalnih usluga.

Podaci o приходима koji se unose treba da su identični sa приходима evidentiranim u zvaničnim bilansima ili, ukoliko ovi bilansi u momentu izrade nisu sačinjeni, unose se procenjeni prihodi za tekuću godinu u iznosima sadržanim u obaveznom godišnjem programu poslovanja komunalnog preduzeća.

Prihodi od prodaje, s obzirom na to da su već analitički razvrstani, unose se samo u kolonu „Ukupno na nivou preduzeća”, a kao takvi se automatski prenose u kolone u kojima se isti prihodi lociraju na pojedine delatnosti.

U slučaju da konkretno preduzeće ne obavlja sve navedene delatnosti, tabelu treba suziti i svesti samo na one delatnosti koje preduzeće stvarno obavlja. Eventualno *sužavanje tabele* ne treba raditi *brisanjem*, već preko Excel alatke *Hide* („sakrij”).

PRIHODI (U HILJADAMA DINARA)	AOP	UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA	
		Ostvareno	Planirano
UKUPNI PRIHODI IZ POSLOVANJA		0	0
I Poslovni prihodi	201	0	0
1. Prihodi od prodaje	202	0	0
Prodaja vode			
Usluge odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda			
Proizvodnja i distribucija toplotne energije			
Upravljanje komunalnim otpadom			
Gradski i prigradski prevoz putnika			
Pogrebne usluge			
Usluge na javnim parkiralištima			
Usluge javne rasvete			
Pijačne usluge			
Održavanje ulica i puteva			
Održavanje čistoće na javnim površinama			
Održavanje javnih zelenih površina			
Dimničarske usluge			
Usluge delatnosti zoohihijene			
Druge usluge (nekomunalne delatnosti)			
2. Prihodi od aktiviranja učinaka i robe	203		
3. Povećanje vrednosti zaliha učinaka	204		
4. Smanjenje vrednosti zaliha učinaka	205		
5. Ostali poslovni prihodi	206		
II Finansijski prihodi	215	0	
Prihodi od kamata			
Ostali finansijski prihodi			
III Ostali (vanredni) prihodi	217	0	
Naplaćena ranije otpisana potraživanja			
Ostali vanredni prihodi			

U delu tabele koji se odnosi na rashode popunjavaju se bela (neosenčena) polja u svim kolonama, uključujući i kolone u kojima se prikazuju rashodi po pojedinim delatnostima.

Podaci u kolonama „Ostvareno” i „Planirano” pod zaglavljem „UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA” moraju odgovarati podacima sadržanim u zvaničnim bilansima ili u godišnjem programu poslovanja.

U zbiru svi podaci o pojedinim rashodima razvrstanim po delatnostima, bez obzira na to da li se lociraju direktno ili preko ključeva, moraju odgovarati podacima u kolonama „UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA”, što se očitava i u kontrolnim zbirovima u kolonama sa krajnje desne strane ovog radnog lista.

Opšte sugerisani ključ za alociranje svih rashoda (osim troškova zarada) na pojedinu delatnost jeste struktura prihoda, a može se primenjivati za alociranje kako ostvarenih tako i planiranih prihoda. Ukoliko se komunalno preduzeće odluči da prilikom izračunavanja cena primenjuje neke druge metode za alociranja rashoda na pojedine delatnosti, potrebno je da taj metod uporedi sa sugerisanim ključevima i posebno obrazloži.

RASHODI (U HILJADAMA DINARA)	AOP	UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA	
		Ostvareno	Planirano
UKUPNI RASHODI		0	0
I Poslovni rashodi	207	0	0
1. Nabavna vrednost prodate robe	208		
2. Troškovi materijala	209	0	0
Gorivo i energija	651	0	0
a) Električna energija			
b) Gorivo			
c) Maziva			
d) Ostali energenti			
Hemikalije, aditivi u procesu proizvodnje ili usluga			
Rezervni delovi			
Ostali troškovi materijala			
3. Troškovi zarada, naknada zarada i ostali lični rashodi	210	0	0
Zarade i naknade zarada (bruto)	652		
Porezi i doprinosi na zarade i naknade zarada na teret poslodavca	653		
Troškovi naknada fizičkim licima po osnovu ugovora (bruto)	654		
Troškovi naknada članovima upravnog i nadzornog odbora (bruto)	655		
Ostali lični rashodi i naknade	656		
4. Troškovi amortizacije i rezervisanja	211	0	0
Objekti i zemljište			
Oprema			

RASHODI (U HILJADAMA DINARA)	AOP	UKUPNO NA NIVOU PREDUZEĆA	
		Ostvareno	Planirano
5. Ostali poslovni rashodi	212	0	0
Proizvodne usluge	657	0	0
a) Održavanje objekata i opreme od drugih			
b) Održavanje objekata i opreme u sopstvenoj režiji			
c) Drugi troškovi proizvodnih usluga			
Neproizvodne usluge		0	0
a) Premije osiguranja			
b) Platni promet			
c) Sudske takse i advokatske usluge			
d) Ostalo			
Drugi poslovni rashodi			
II Finansijski rashodi	216	0	0
Rashodi kamata	667		
Ostali finansijski rashodi			
III Ostali (vanredni) rashodi	218	0	0
Otpis nenaplativih potraživanja			
Ispravka vrednosti nenaplaćenih potraživanja			
Ostali vanredni rashodi			

Detaljnije analitičko raščlanjavanje pojedinih rashoda u ovoj radnoj tabeli, bez obzira na razloge, nije dozvoljeno.

Kada je reč o rashodima po pojedinim delatnostima, unosom treba obuhvatiti samo one delatnosti koje konkretno komunalno preduzeća zaista i obavlja, a kao i kod prihoda, u tom slučaju pojedine „prazne” kolone radi bolje preglednosti treba sakriti pomoću alatke *Hide*.

d) Radni list 3 – Procenat korekcije

Za razliku od prethodne, u ovoj radnoj tabeli najveći broj podataka se automatski preuzima iz prethodne dve tabele, tako da je sam unos dosta jednostavan.

U prvom delu ovog radnog lista (pod rednim brojem 1) utvrđuju se prihodi koje bi komunalno preduzeće ostvarilo pod pretpostavkom da sve cene ostanu na postojećem nivou. Jedini parametar koji ovde može uticati na prihode koji je predviđen za unos jeste promena obima usluga.

Elementi za utvrđivanje korekcije cena	1. Voda	2. Kanalizacija	3. Grejanje	4. Smeće
Poslovni prihodi ostvareni u prethodnoj godini	0	0		0
Planirano povećanje/smanjenje obima usluga	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Poslovni prihod korigovan za promenu obima	0	0	0	0
Finansijski prihodi planirani za tekuću godinu	0	0	0	0
Ostali prihodi planirani za tekuću godinu	0	0	0	0
UKUPNI PRIHODI	0	0	0	0

U slučaju da je godišnjim programom predviđen rast obima usluga, u kolonu koja se odnosi na delatnost gde je ovaj rast predviđen unosi se odgovarajući podatak o procentu rasta.

Ukoliko je kod neke delatnosti predviđeno izvesno smanjenje obima, u isto polje se sa predznakom „minus” unosi procenat smanjenja obima komunalne usluge.

U drugom delu (pod rednim brojem 2) automatski se iz radnog lista 2. preuzimaju ukupni rashodi za svaku pojedinu delatnost, a potrebna sredstva se utvrđuju tako što se ovi rashodi koriguju za dobit ili gubitke iz ranijih godina i uvećaju za akumulaciju iz koje bi se finansirao razvoj.

UKUPNI PLANIRANI RASHODI	#DIV/0!	#DIV/0!		#DIV/0!
Neraspoređena dobit iz ranijih godina				
Nepokriven gubitak iz ranijih godina				
Planirana tekuća dobit (akumulacija)				
UKUPNO PLANIRANI POSLOVNI RASHODI	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!
NEDOSTAJUĆA SREDSTVA	#DIV/0!	#DIV/0!	0	#DIV/0!
Procenat korekcije cena	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!

Unos ovih iznosa je, sa aspekta same aplikacije, slobodan, a suštinski treba da zavisi od odluka donetih na nivou nadzornih odbora komunalnih preduzeća i nadležnih organa lokalnih samouprava o raspodeli dobiti, pokriću gubitaka ili planu i načinu finansiranja kapitalnih investicija.

Po unosu ovih podataka, automatski će se generisati podaci u poljima koja se odnose na nedostajuća sredstva i potreban (izračunat) procenat korekcije cena.

U trećem delu ovog radnog lista proverava se pristupačnost korigovanih cena, gde se za četiri osnovne komunalne usluge unose samo podaci o postojećoj ceni (tarifa za domaćinstva) i podaci o prosečnoj potrošnji jednog domaćinstva na mesečnom nivou.

3. PROVERA I UTVRĐIVANJE PRISTUPAČNOSTI CENE	1. Voda	2. Kanalizacija	3. Grejanje	4. Smeće
Jedinica mere	m ³	m ³	kJ ili m ² sa dejstvom na celu godinu	po m ² ili članu domaćinstva ili porodičnom domaćinstvu
Postojeća jedinična cena				
Prosečna mesečna potrošnja				
Prosečan mesečni račun po postojećim cenama	0,00	0,00	0,00	0,00
Prosečan mesečni račun po korigovanim cenama	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Granica priuštivosti u odnosu na prosečna mesečna primanja porodice	3%	2%	11,00%	1,5%
Moguć (priuštiv) iznos prosečnog računa	#REF!	#REF!	#REF!	#REF!
IZRAČUNATA JEDINIČNA CENA	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
CENA KORIGOVANA SA GRANICOM PRISTUPAČNOSTI				

U slučaju da nove cene opterećuju stanovništvo preko utvrđenih granica pristupačnosti, jedinična cena se umanjuje tako da mesečni izdatak prosečne porodice ne prelazi ove granice.

e) Radni list 4 – Pokazatelji učinka komunalnog preduzeća

U ovom radnom listu dati su samo osnovni pokazatelji učinka konkretnog komunalnog preduzeća koji govore o ostvarenom stepenu opsluženosti (pokrivenosti) konkretnom komunalnom uslugom, kao i ostvarenoj produktivnosti.

Ovi početni pokazatelji su dati samo za četiri osnovne komunalne delatnosti.

Lokalne samouprave mogu lako proširiti listu pokazatelja za četiri osnovne delatnosti, a, ukoliko ocene da za to postoji potreba, mogu otpočeti praćenje pokazatelja učinka i za druge delatnosti.

Glavna svrha praćenja pokazatelja pre svega je vezana za strateško i dugoročno planiranje razvoja i planiranja kapitalnih investicija, međutim, sami pokazatelji i te kako mogu da budu deo argumentacije i obrazloženja kod donošenja odluka o korekciji cena komunalnih usluga.

Unos podataka u ovaj radni list vrši se samo u bela (neosenčena) polja, dok se ostali podaci automatski preuzimaju iz drugih radnih listova.

Popunjavanje ovog radnog lista ne utiče na izračunat stepen korekcije cena, pa se zbog toga daje u formi inicijative i sugestije (popunjavanje nije obavezno, ali može biti korisno).

Na ovom nivou razrade predviđeni su sledeći ulazni podaci potrebni za izračunavanje pokazatelja učinka za četiri osnovne delatnosti:

1. Delatnost vodosnabdevanja	Vrednost/Iznos
Broj stanovnika opštine obuhvaćenih uslugom	
Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	
Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	
Broj aktivnih vodomera (priključaka)	
Prosečan interval između dva očitavanja vodomera	
Zahvaćena i prerađena voda za piće (u m ³ godišnje)	
Ukupna Dužina vodovodnih cevi (primarna i sekundarna mreža)	
Potrošnja vode - Domaćinstva fakturisano (u m ³ godišnje)	
Potrošnja vode - Pravna lica i preduzetnici - fakturisano (u m ³ godišnje)	

2. Delatnost odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda	Vrednost/Iznos
Broj stanovnika obuhvaćenih uslugom	
Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	
Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	
Broj priključaka na kanalizacionu mrežu	
Količina odvedene otpadne vode (u m ³ godišnje)	
Ukupna dužina kanalizacionih cevi (primarna i sekundarna mreža)	
Količina otpadne vode - domaćinstva fakturisano (u m ³ godišnje)	
Količina otpadne vode - pravna lica i preduzetnici - fakturisano (u m ³ godišnje)	

3. Delatnost proizvodnje i distribucije toplotne energije	Vrednost/Iznos
Broj stanovnika opštine obuhvaćenih uslugom	
Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	
Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	
Broj aktivnih podstanica	
Ukupna dužina toplovodnih cevi (do podstanica)	
Proizvodnja toplotne energije (u MJ godišnje)	
Potrošnja toplotne energije - domaćinstva (u MJ godišnje)	
Potrošnja toplotne energije - pravna lica i preduzetnici (u MJ godišnje)	

4. Delatnost upravljanje otpadom	Vrednost/Iznos
Broj stanovnika opštine obuhvaćenih uslugom	
Broj domaćinstava na teritoriji JLS obuhvaćenih uslugom	
Broj pravnih lica i preduzetnika obuhvaćenih uslugom	
Količina odveženog komunalnog otpada (u m ³ godišnje)	
Količina odveženog komunalnog otpada (u tonama godišnje)	
Količina otpada koji se primarno ili sekundarno izdvaja (separiše) radi ponovne upotrebe (u tonama godišnje)	
Broj aktivnih specijalnih vozila za odvoženje komunalnog otpada	
Prosečna zapremina jednog vozila	
Prosečna udaljenost od deponije ili postrojenja za preradu	

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.57:351.824.11

ФИЛИПОВИЋ, Милорад

Jedinstvena metodologija cena komunalnih usluga / [Milorad Filipović, Lazar Krnjeta]. - Beograd : Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 41 str. : tabele ; 24 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. – Tiraž 1.000.

ISBN 978-86-88459-21-1

1. Крњета, Лазар [аутор]

а) Цене – Калкулација – Комунална привреда

COBISS.SR-ID 202640140



www.skgo.org