



REGIONALNA PRIVREDNA KOMORA PANČEVO

REGIONAL CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY PANČEVO

Odbor Udruženja za građevinarstvo, IGM i projektovanje

TRANSFORMACIJA JAVNIH I KOMUNALNIH PREDUZEĆA U SRBIJI

USAGLAŠAVANJE ZAKONSKE REGULATIVE KAO PRETPOSTAVKE ZA SPROVOĐENJE RESTRUKTURIRANJA, TRANSFORMACIJE I PRIVATIZACIJE JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa i njihovim vršenjem se ostvaruju nužne pretpostavke života i rada na određenom području. Postojeći zakonski propisi definišu Republiku Srbiju kao vlasnika JKP, a njihovi osnivači su opštine, čija je zakonska obaveza da obezbeđuju zadovoljavanje potreba korisnika komunalnih proizvoda i komunalnih usluga na određenom prostoru.

U izuzetnim slučajevima lokalna samouprava može, kada oceni da osnivanje JKP ne bi bilo racionalno, s obzirom na broj korisnika i obim poslova, obavljanje komunalnih delatnosti poveriti drugom preduzeću, odnosno preduzetniku na načelima konkurentnosti i javnosti. Obaveza je lokalne samouprave da uvek kada se radi o aktima raspolaganja predhodno mora pribaviti saglasnost Republike kao vlasnika.

Složeni vlasnički odnos između Republike kao vlasnika i opštine koja je osnivač, stvara zajedničku odgovornost i pravo da putem svojih instrumenata utvrđuju visinu naknade za komunalne proizvode i usluge na određenom području. Na osnovu zakona opština uvtrđuje visinu naknade, a Republika daje mišljenje koje je obavezujuće.

Prema zaključcima Udruženja za komunalne delatnosti Privredne komore Srbije, da bi se stvorile pravne pretpostavke na bazi kojih bi bio sproveden postupak restrukturiranja, transformacije i privatizacije, neophodno je usaglasiti sledeću zakonsku regulativu i strateška dokumenta :

- Doneti Strategiju transformacije i privatizacije JKP,
- Utvrditi katastar nepokretnosti JKP.
- Doneti Zakon o povraćaju imovine lokalnim organima vlasti u skladu sa Ustavom Republike Srbije.
- Usvojiti novi Zakon o komunalnim delatnostima.(U Srbiji je od 1.VI do 10.VI 2010.god. preko sistema privrednih komora, sproveden postupak javne rasprave o radnoj verziji Zakona o komunalnim delatnostima).

POSTOJEĆE STANJE I PROBLEMATIKA U KLJUČNIM SEKTORIMA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

Na osnovu podataka Ministarstva finansija, u Srbiji postoji 305 javnih komunalnih preduzeća čiji su osnivači 145 jedinica lokalne samouprave. Ukupno 122 JKP pružaju više od jedne komunalne usluge. Vrednost ukupna imovine JKP u zemlji iznosi oko 173 milijarde dinara, dok se broj zaposlenih kreće oko 100.000.

Značaj komunalnog sektora u narednom periodu, pokazuje procena Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije iz marta 2010. god. Po ovoj proceni u narednih nekoliko godina, u sklopu investiranja u poslove životne sredine radi dostizanja evropskih standarda u oblast upravljanja otpadom, potrebno je investirati oko 150 miliona evra za otvaranje novih regionalnih deponija i oko 25 miliona evra za sanaciju i rekonfiguraciju postojećih deponija. Za sanaciju urgentnih problema u oblasti prečišćavanja voda, u narednih nekoliko godina, potrebno je investirati oko 265 miliona evra.

Sektor JKP može se klasifikovati u tri kategorije :

- 1) prirodni monopoli koji donose prihod (vodosnabdevanje i odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, daljinsko grejanje, upravljanje čvrstim otpadom), pri čemu prirodni zahtevi za efikasnošću diktiraju postojanje samo jednog davaoca usluga;
- 2) nemonopolske usluge koje donose prihod (javni prevoz, zelene pijace, groblja), gde postoji moguća konkurencija, ali opština može da odluči da ove usluge nastave da obavljaju javna preduzeća da bi se osiguralo da će se usluge i dalje pružati;
- 3) usluge koje ne donose prihod (održavanje puteva, čišćenje ulica, održavanje parkova), pri čemu je vršenje ovih usluga u javnom interesu ali se ne napraćuje od krajnjih korisnika već se vršenje usluga finansira iz budžeta lokalne samouprave.

Problemi sa kojima se suočavaju sva JKP odnose se na : svojinsko-pravni odnos između JKP i osnivača, efikasnost obavljanja delatnosti, upravljanje, nedostatak sredstava za finansiranje kapitalnih investicija, obim nadležnosti, relnost nivoa tarifiranja usluga, nelikvidnost realnog sektora i socijalna problematika stanovništva, kao korisnika usluga.

Specifični problemi sa kojima se suočavaju ključni sektori JKP:

Vodosnabdevanje / otpadne vode:

- Visoki stepen gubitka na mreži posledica je neadekvatnog održavanja, odnosno nedostatka sredstava za zamenu dotrajalih delova sistema, pa su samim tim i toškovi proizvodnje veći i ne mogu da se pokriju iz poslovnih prihoda.
- Usklađivanje sa EU zahtevaće velike investicije u sisteme prečišćavanja otpadnih voda.
- Proizvodnja vode, odnosno izvori snabdevanja zahtevaju regionalna rešenja.
- Proširenje mreže na seoska područja zahtevaće velike investicije uz ograničene mogućnosti povraćaja investicije iz cena usluga.
- Niske cene, neadekvatna evidencija potrošača i loša naplata uzrok su smanjenih prihoda.
- Finansiranje nesrazmerno velikog broja zaposlenih ne ostavlja mogućnost da se sredstva usmere na održavanje i kapitalne investicije.

Daljinsko grejanje:

- Odsustvo kapitalnih investicija dovodi do zastarevanja proizvodnih i distribucionih kapaciteta i njihove smanjene efikasnosti (niska efikasnost proizvodnje i uvećani troškove proizvodnje i distribucije).

- Ne prihvatanje tarifa struktuiranih na potrošnji.
- Odsustvo tehničkih uslova za uvođenje ekonomičnih procesa kombinovane proizvodnje (kogeneracija).
- Cene daljinskog grejanja ne omogućavaju prilagođavanje cenama proizvodnih inputa, a prvenstveno grejanja. Cena grejanja se veoma često menja a učestvuje i do 50% u troškovima proizvodnje.
- Povećana raspoloživost distributivnih gasnih mreža povećaće moguću konkurentnost distributera gasa za daljinsko grejanje.

Upravljanje čvrstim otpadom:

- Potrebne su velike investicije u regionalne deponije koje su u skladu sa EU. Ovo će, u većini slučajeva, zahtevati regionalno upravljanje, a ne upravljanje od strane jedne jedinice lokalne samouprave.
- Aktuelna naplata za odlaganje otpada nije dovoljna da obezbedi sredstva za kapitalne investicije.

Upravljanje putevima:

- Nepouzdana izvori finansiranja otežavaju višegodišnje planiranje kapitalnih investicija.
- Nedovoljni budžeti za održavanje postojeće putne mreže onemogućavaju njene popravke, te je ona uglavnom u lošem stanju.
- Ne postoji jasan mehanizam koji bi obezbedio privatnom investitoru učešće u izgradnji i održavanju lokalnih puteva, što ponovo vodi ka problemu nedostatka konkurencije i potencijalnom preuveličavanju troškova.
- Nedovoljan broj izvora finansiranja izgradnje ili obnove putne mreže.
- Nedostatak savremenih sistema upravljanja saobraćajem u većim gradovima.
- Nedostatak investiranja u sisteme upravljanja dovodi do nedovoljne bezbednosti na putevima, kao i nedovoljne bezbednosti pešaka.

Lokalni javni prevoz:

- Nedostatak kvalitetnih vozila.
- Korišćenje zastarelih sistema karata .
- Nedostatak visokokvalitetne uprave kod davalaca usluga javnog prevoza.
- Ograničena upotreba strateškog planiranja za postizanje modernizacije sektora.

CILJEVI STRATEGIJE RESTRUKTUIRANJA I TRANSFORMACIJE JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA U SRBIJI

Strategija restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća (JKP) u Srbiji pripremljena je s ciljem da se JKP, koja su u nadležnosti lokalnih samouprava, korak po korak transformišu u finansijski održiva, tržišno orijentisana preduzeća koja obezbeđuju visokokvalitetne

usluge svojim potrošačima. Efikasno pružanje komunalnih usluga važno je za privredu kao i za dobrobit svih građana Srbije.

Cilj Strategije je da pomogne državi i lokalnim samoupravama da sprovedu reformske korake, kojima će se unaprediti pružanje komunalnih usluga uz smanjenje troškova. Zato što JKP obavljaju delatnosti od opšteg interesa transformacija JKP se ne može vršiti na isti način kao privatizacija društvenih preduzeća.

U tom kontekstu, ciljevi reforme JKP ne mogu se izjednačiti sa privatizacijom, odnosno transformacijom javne svojine u JKP u privatnu svojinu. Malo je verovatno da će potpuna privatizacija JKP biti moguća čak i na srednjoročnom planu.

Zbog toga se razmatraju pravci reforme JKP u cilju njihove organizacione transformacije, odnosno njihovo pretvaranje u privredna društva (društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarska društva u smislu Zakona o privrednim društvima), kao i razvijanje alternativa za ulazak privatnog kapitala u ovaj sektor. U vezi s tim, učešće privatnog sektora je deo opšte strategije transformacije.

Ključni ciljevi mogu se sažeti kroz sledeće:

- Unapređenje nivoa pružanja usluga JKP uz smanjenje troškova;
- Stimulisanje finansiranja kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu kako bi se poboljšao kvalitet usluga;
- Stvaranje garancija očuvanja kvaliteta usluga i u periodima kada nisu obezbeđena dovoljna sredstva za investicije od strane države;
- Priprema sektora komunalnih usluga za integraciju u Evropsku Uniju;
- Podsticanje učešća privatnog kapitala tamo gde on može da unapredi usluge i smanji troškove;
- Privlačenje privatnog kapitala u javni sektor kako bi se kompenzovao nedostatak javnih resursa.

Rezultat Strategije trebalo bi da bude:

- Novi regulatorni i pravni okvir, te odgovarajuće podsticajne mere da bi se ciljevi postigli;
- Integrisani akcioni plan na nacionalnom i lokalnom nivou, da bi se ciljevi postigli.

Ako se Strategija uspešno sprovede, buduća slika sektora JKP biće ona u kojoj komunalne usluge pružaju i javna i privatna preduzeća koja su efikasna, efektivna i odgovaraju potrebama potrošača. Ovo će ogledati u sledećem:

- I javna i privatna preduzeća pružaće komunalne usluge na osnovu istovetnih metodologija za utvrđivanje tarifa i jasnih pravnih procedura;
- JKP i drugi operateri potpišaće ugovor o pružanju komunalnih usluga sa lokalnim samoupravama, u kome će jasno biti navedeni ciljevi i podsticaji za postizanje tih ciljeva – ciljevi treba da budu realni, u skladu sa analizom kriterijuma za postizanje odgovarajućeg učinka JKP;
- Važan deo ugovora o pružanju komunalnih usluga, treba da budu godišnji planovi poslovanja kao i višegodišnji planovi kapitalnih investicija uz finansijske projekcije;
- JKP treba da budu koncentrisani na pružanje osnovnih usluga, zbog kojih su i osnovana;

- JKP će upravljati profesionalni menadžeri bez uticaja politike;
- Za mnoge usluge koje trenutno pružaju JKP biće angažovan privatni sektor, npr. izgradnja i održavanje puteva, čišćenje ulica, održavanje parkova i upravljanje čvrstim otpadom. Potrošači će biti zadovoljniji njihovim uslugama, a stepen zadovoljstva potrošača kvalitetom usluga će se pratiti i predstavljati jedan od kriterijuma za merenje efikasnosti preduzeća (kao deo godišnjeg plana poslovanja);
- Cene usluge treba da pokrivaju stvarne troškove JKP, uključujući održavanje, kao i deo investicionih troškova, ali da pri tome ostanu ekonomski prihvatljive za većinu stanovništva.

Strategija ističe ključne oblasti u kojima su neophodne reforme: jasno uređivanje svojinskih i pravnih odnosa na imovini koju sada koriste JKP, unapređenje finansijskog i operativnog poslovanja, utvrđivanje metodologije za definisanje cena komunalnih usluga, preduzimanje i finansiranje kapitalnih investicija, kao i podsticanje učešća privatnog kapitala u sektoru komunalnih usluga.

Svaka oblast sadrži Strateške politike i ključne aktivnosti za njihovo sprovođenje. Ova Strategija je prvi korak u reformi i transformaciji JKP koji treba da unapredi poslovanje JKP i da podstakne učešće privatnog kapitala u finansiranju komunalne infrastrukture i obavljanju komunalne delatnosti. Privatni sektor može biti važan izvor finansiranja kapitalnih investicija i prenosa tehničkog i operativnog „know-how“ (tehnološkog znanja i iskustva). Privatni sektor može da se uključi u sektor komunalnih usluga u oblasti upravljanja delatnostima JKP i realizacije kapitalnih ulaganja. Učešće privatnog sektora treba sprovesti kao „pilot pristup“ a ne kao opšte pravilo. Pravni okvir za javno-privatna partnerstva (JPP) treba da bude stimulativan, odnosno da podstiče investiranje privatnog sektora u komunalnu infrastrukturu. U tom smislu, država treba da što pre definiše metodologiju za utvrđivanje cena komunalnih usluga i donese zakon o vraćanju imovine lokalnim samoupravama. Tamo gde opštine odluče da samostalno sprovedu projekte javno-privatnog partnerstva u komunalnoj oblasti, država treba da ih podrži tako što će im obezbediti odgovarajuću tehničku pomoć, kako bi lokalne samouprave imale dovoljan kapacitet da mogu da sklope racionalne sporazume sa privatnim pružaocima komunalnih usluga.

Međutim, za uspešno sprovođenje Strategije u realizaciji ovih preporuka, treba da se uključe sve zainteresovane grupe, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Koliko je ovo pitanje značajno i delikatno govori i činjenica da je Poslovno udruženje komunalnih preduzeća Srbije - „Komdel“, usvojilo zaključak da treba staviti moratorijum na sve buduće oblike privatizacije u komunalnoj delatnosti, dok se ne usvoji zvanični tekst Strategije i ne donese Zakon o komunalnim delatnostima. Zbog toga je cilj Strategije da bude početna osnova za diskusiju sa zainteresovanim stranama, kao i osnova za Predlog Akcionog plana za sprovođenje Strategije.

Korišćeni izvori :

- Udruženje za komunalnu delatnost PK Srbije;
- Stalna konferencija gradova i opština ;
- Posebna radna grupa za izradu predloga Strategije za restruktuiranje i privatizaciju JKP;