



Br:02-03-5137/1

Podgorica, 17. septembar 2019. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
-n/r ministra, g-dina Pavla Radulovića-

Na osnovu Vašeg akta broj: 113-443/21, kojim se traži mišljenje na tekst Predloga uredbe o bližim elementima i metodologiji za određivanje cijene komunalne usluge, Ministarstvo finansija daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Izrada ovog propisa predviđena je članom 43 Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Crne Gore. Broj 55/16). U skladu sa tim, podsjećamo na Mišljenje koje smo uputili 18. juna 2019. godine, a u vezi sa tekstom Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima kojim je izrada navedenog Predloga uredbe i predviđena.

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona ispravljaju se pojedine nedorečenosti važećeg zakona, kako u pogledu preciznijeg definisanja obaveza i postupanja Regulatorne agencije za energetiku, tako i u pogledu zaštite prava korisnika. Princip da cijene komunalnih usluga budu iste za pravna i fizička lica, ostaje nepromijenjen ali se propisuje prelazni period za postepeno izjednačavanje cijena koji podrazumijeva povećanje cijena komunalnih usluga za fizička lica do nivoa cijena za pravna lica, u periodu od 5 godina od dana stupanja na snagu zakona.

U vezi sa navedenim, podsjećamo da je opredjeljenje Vlade Crne Gore u dijelu politike komunalnih usluga bilo usmjereno na izjednačavanje cijena koje plaćaju privatni sektor i građani. Opredjeljenje je podrazumijevalo ujednačavanje cijena na niže, a ne na više kako je to predloženo izmjenama i dopunama ovog Zakona. Dodatno, ovo opredjeljenje Vlade je reflektovano kroz donošenje Zakona o administrativnim taksama i Zakona o lokalnim komunalnim taksama, gdje je ključni fokus prvenstveno bio na smanjenju taksu za postupanje države prema građanima. Ovakvim mjerama vodilo se računa o stvaranju preduslova za povećanje standarda građana.

Shodno tome, ističemo da bi višestruko povećanje cijena komunalnih usluga za fizička lica imalo direktan negativan uticaj na standard građana u Crnoj Gori.

Imajući u vidu navedeno, sa aspekta unaprijeđenja poslovnog ambijenta sugerišemo da je neophodno razmotriti sve mogućnosti i uložiti dodatne napore na prevazilaženju problema u sektoru komunalnih djelatnosti, posebno u dijelu unaprijeđenja naplate i povećanja efikasnosti pružaoca komunalnih usluga, kako bi se stvorio dodatni prostor za izjednačavanje cijena na nivou ne većem od postojećeg. Na ovaj način dodatno bi se rasteretila privreda, i u isto vrijeme standard građana održao na istom nivou.

Uvidom tekst i dostavljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da za sprovođenje ovog propisa nijesu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.

S poštovanjem,

MINISTAR

Darko Radunović



Darko Radunović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

NAZIV PROPISA

Predlog uredbe o bližim elementima i metodologiji za određivanje cijene komunalne usluge

1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Izrada ovog propisa predviđena je članom 43 Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Crne Gore", broj 55/16).

Shodno pozitivnim propisima, jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje i uređuje obavljanje komunalnih djelatnosti. Budući da se radi o djelatnostima od javnog interesa, jedinice lokalne samouprave su sada obavljanje ovih komunalnih djelatnosti povjerile preduzećima čiji su one osnivači.

Sadašnje cijene komunalnih usluga, koje najveći broj javnih komunalnih preduzeća pruža građanima, ne obezbjeđuju odgovarajuću nadoknadu svih troškova poslovanja, počevši od amortizacije, pa do troškova energije. Pored toga, najveći broj javnih komunalnih preduzeća ima previše zaposlenih, struktura u smislu odnosa broja zaposlenih u administraciji i neposrednih izvršilaca takođe je nepovoljna, što ima negativan uticaj na cijenu usluge.

Potrebno je imati u vidu i činjenicu da se oblast komunalnih djelatnosti, upravo zbog karaktera javnog interesa tretira kao socijalna, a ne kao privredna djelatnost. To je rezultiralo i praksom da se od strane donosioca odluka, prije svih skupštine jedinica lokalne samouprave, često ne prihvataju opravdani zahtjevi za korekcije cijena komunalnih usluga.

Takvim načinom vođenja cjenovne politike u oblasti komunalnih djelatnosti od strane jedinica lokalne samouprave ne obezbjeđuje se dovoljno sredstava iz kojih bi se finansirala izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava, što za posljedicu ima njeno propadanje, nepouzdanost u pružanju komunalnih usluga ili pružanje usluga nižeg kvaliteta, kao i negativan uticaj na stanje životne sredine. S druge strane, neka komunalna preduzeća nijesu u mogućnosti da iz ostvarenih prihoda pokriju troškove poslovanja.

U ovakvoj situaciji, komunalna preduzeća nastoje da, povećavajući cijene usluga za pravna lica, na neki način, amortizuju slabosti u poslovanju sa fizičkim licima, ali isto tako i tehničke nedostatke u infrastrukturnim sistemima, opremi i sredstvima neophodnim za pružanje usluga, usljed čega je i došlo do pojave neprimjerene diferencijacije cijena.

S obzirom da su komunalne djelatnosti od javnog interesa koje su nezamjenljiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave, način pružanja komunalnih usluga direktno utiče na njihov život i rad.

Status quo opcijom bi se zadržalo postojeće stanje i u budućnosti. Cijene ne bi bile formirane na način koji obezbjeđuje održavanje komunalne infrastrukture i ista bi bila izložena daljem propadanju. Ostvareni prihodi ne bi mogli pokriti troškove usluga, pa bi i njihov nivo bio niži, a komunalna preduzeća bi poslovala sa gubicima. Radi pokrivanja nedostajućih sredstava, zadržala bi se praksa da cijene usluga za privredne subjekte budu veće od cijena za korisnike iz kategorije domaćinstava, što nije u skladu sa zakonom.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženim propisom želi se postići:

- bolje stanje komunalne infrastrukture i, u vezi sa tim, veći nivo i pouzdanost komunalnih usluga;
- bolje poslovanje komunalnih preduzeća;
- izjednačene cijene usluga po jedinici mjere za sve korisnike.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

1. "Status quo opcija" - zadržalo bi se postojeće stanje (iz cijena usluga ne bi se mogao obezbijediti potreban nivo usluga niti bi se mogla obezbijediti sredstva za adekvatno održavanje komunalne infrastrukture što bi dovelo do njenog daljeg propadanja; komunalna preduzeća bi, uglavnom, poslovala sa gubicima, cijene usluga za pravna i fizička lica bile bi neopravdano različite).
2. Opcija samoregulacije i korišćenja ekonomskih instrumenata (subvencije) gdje bi jedinice lokalne samouprave, odnosno komunalna preduzeća, formirali cijene bez pravnog, ekonomskog ili tehničkog utemeljenja kroz kriterijume po kojima bi se te cijene formirale.
3. Opcija regulacije uređena ovom uredbom propisuje elemente i metodologiju za obračun cijena komunalnih usluga koje će se zasnivati na načelima: „korisnik plaća“, „zagađivač plaća“, pokrivanja troškova, pristupačnosti cijena i dostupnosti komunalnih usluga pod istim uslovima.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Primjena propisa imaće uticaja i na građane i na privredu, ali i na poslovanje komunalnih preduzeća, odnosno na rad jedinica lokalne samouprave.

Primjenom propisa očekuje se izvjesno povećanje cijena usluga za korisnike iz kategorije domaćinstava i smanjenje cijena usluga za korisnike iz kategorije pravnih lica, zbog čega je i Zakonom o komunalnim djelatnostima predložen odloženi rok primjene odredbi koje se odnose na izjednačavanje cijena komunalnih usluga. Povećanje cijena usluga za korisnike iz kategorije domaćinstava ne bi trebalo da bude značajnije ako se bude vodilo računa da se cijene formiraju na način da se obezbijedi priuštivost komunalne usluge, o optimizaciji broja zaposlenih i ekonomičnijem poslovanju komunalnih preduzeća. Jedinice lokalne samouprave bi, u zavisnosti od načina na koji opredjeljuju svoja budžetska sredstva, trebale da utvrde posebnu budžetsku stavku za realizaciju programa socijalne zaštite najugroženijih građana i na taj način omogućiti za jedan broj korisnika „socijalnu cijenu usluge“. Razlika između realne i ovako određene cijene usluge mora se nadoknaditi vršiocu komunalne djelatnosti.

Pozitivni rezultati primjene ovog propisa (pouzdanija komunalna usluga boljeg kvaliteta, očuvana i funkcionalna komunalna infrastruktura, bolje poslovanje komunalnih preduzeća, rasterećenje privrede) opravdavaju njegovo donošenje.

Primjenom propisa ne stvara se novi subjekat niti se ograničava konkurencija na tržištu.

U procesu donošenja ovog propisa nijesu utvrđene biznis barijere, a takođe nema ni opterećenja administrativnog sistema.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistoći

finansijske obaveze?;

- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Dobražložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Dobražložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Dobražložiti.

- Za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore ni u ovoj ni u narednoj fiskalnoj godini.
- Ne proizilaze međunarodne obaveze iz implementacije ovog propisa.
- Nije predviđeno donošenje podzakonskog akta iz kojeg bi proistekla finansijska obaveza. Nema prihoda budžeta iz implementacije propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Dobražložiti

U izradi propisa konsultovana su komunalna preduzeća, preko Udruženja komunalnih preduzeća i opštine.

Na njihov predlog, prihvaćeno je da se kao jedinica mjere za obračun cijene usluge upravljanja otpadom uvede i površina prostora koju koristi korisnik. Iako su u prvoj varijanti, kao modeli za obračun cijene ove usluge bili predviđeni: obračun po težini otpada, obračun po zapremini otpada i, za korisnike iz kategorije domaćinstava, obračun po broju članova domaćinstva, kao metodologije koje daju najpravičniji osnov za obračun cijene usluge, na zahtjev komunalnih preduzeća u Predlog uredbe izvršen je i obračun po površini objekta. Razlog za uvrštavanje i ove metodologije u Predlog uredbe je u činjenici da komunalna preduzeća tehnički još uvijek nijesu osposobljena za utvrđivanje stvarnih količina otpada koje proizvede korisnik nekom od prethodnih metoda. Budući da je obračun proizvedene količine otpada po površini izvedena jedinica iz osnovne (a to je težina otpada) i da se kod različitih korisnika na istoj površini proizvedu različite količine otpada, za obračun usluge po jedinici površine uveden je korekcionni faktor.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Ne očekuju se prepreke u implementaciji propisa.
- Nakon donošenja ovog propisa, komunalna preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave treba da formiraju nove cjenovnike komunalnih usluga i dostave ih skupštinama jedinica lokalne samouprave na usvajanje, a jedinice lokalne samouprave treba da u svojim budžetima obezbijede dio sredstava za subvencioniranje cijena za najugroženiju grupu građana, odnosno da omoguće za jedan broj korisnika „socijalnu cijenu usluge“.
- Glavni indikatori su cijene pojedinih komunalnih usluga, odnosno njihova usklađenost sa propisanom metodologijom i elementima za obračun.
- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije propisa nadležno je Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 25.03.2019. godine

