

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
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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)? 	
<p>Izrada ovog propisa predviđena je članom 53 Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list Crne Gore", br. 55/16, 74/16, 2/18 i 66/19).</p> <p>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.</p> <p>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 opštinskih 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.</p> <p>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 skupština jedinica lokalne samouprave, često ne prihvataju opravdani zahtjevi preduzeća za korekcije cijena komunalnih usluga.</p> <p>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.</p> <p>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 opremi i sredstvima neophodnim za pružanje usluga, usljed čega je i došlo do pojave neprimjerene diferencijacije cijena.</p> <p>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.</p>	
<p>2. Ciljevi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo. 	
<p>Predloženim propisom želi se postići:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ispuniti zakonsku obavezu da se podzakonskim aktom bliže urede pitanja za određivanje cijena komunalnih usluga u skladu sa Zakonom; - bolje poslovanje komunalnih preduzeća i, u vezi sa tim, veći nivo i pouzdanost komunalnih usluga; - jasno definisati način na koji se mogu formirati cijene komunalnih usluga, odnosno na bazi kojih troškova se mogu utvrđivati cijene. 	

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, opreme i sredstava, 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 i nesrazmjerno veće za pravna lica. 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. 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 indirektne.
- 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, kao osnivača komunalnih preduzeća.

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 članom 81b Zakona o komunalnim djelatnostima propisan rok od pet godina za izjednačavanje cijena komunalnih usluga koje je propisano članom 54 stav 6 Zakona.

Uticaj izjednačavanja cijena komunalnih usluga za pravna i fizička lica relevantan je samo za djelatnost upravljanja otpadom, odnosno za ovu uslugu koja se korisnicima pruža u kontinuitetu i koja je obavezna za sva lica koja žive ili rade na prostoru na kojem je obezbijeđeno pružanje te usluge, za razliku od ostalih komunalnih usluga individualne komunalne potrošnje koje se pružaju u skladu sa potrebama korisnika i koje su uvijek iste za sve, bez obzira kojoj kategoriji korisnika pripadaju.

Kada je u pitanju upravljanje otpadom, na bazi postojećeg stanja vrlo teško je izvući neki generalni pokazatelj o uticaju ovog propisa na korisnike na nivou Crne Gore, posebno iz razloga što su kategorije korisnika iz reda pravnih lica različito grupisane po opštinama (negdje su detaljno rasčlanjene po djelatnostima, a negdje su grupisane po srodnim granama ili po nekom drugom principu). Takođe su izražene velike razlike u cijenama usluge za različite korisnike kod kojih se usluga naplaćuje po površini. U dosta slučajeva se cijena formira paušalno, odnosno iznos naknade se utvrđuje na bazi slobodne procjene.

Usluge upravljanja otpadom građanima (domaćinstvima) uglavnom se fakturišu po cijenama obračunatim po površini objekta koji korisnik koristi i u dobrom dijelu zavise od visine sredstava koja preduzeće ostvari naplatom naknade od pravnih lica.

Drugi otežavajući momenat za utvrđivanje efekata primjene Uredbe je što nijesu poznate površine svih objekata u odnosu na koje se vrši obračun naknade za odvoz otpada, niti broj korisnika (koji ne pripadaju kategoriji korisnika iz reda domaćinstava) na koje su primijenjene određene cijene. Zbog toga je vrlo teško izvesti neku bolju računicu, posebno ako bi se to radilo na nivou Crne Gore.

Primjera radi, ako uzmemo Podgoricu kao reprezent, relevantni podaci bi bili:

- prema podacima iz popisa, u Podgorici ima 57.346 domaćinstava, od čega 48.836 u urbanim djelovima, a 8.510 domaćinstava na ostalom području;
- otpad se sakuplja u urbanom i jednom, gušće naseljenom, ruralnom dijelu Glavnog grada;
- procjenjuje se da se otpad sakuplja od preko 80% domaćinstava (prosječan broj članova

domaćinstva u Podgorici je 3,3), stim da je nivo naplate 60-70%. Uredba je predvidjela četiri modela obračuna cijena usluga upravljanja komunalnim otpadom (po površini objekta, po broju članova domaćinstva, po težini preuzetog otpada od korisnika i po zapremini preuzetog otpada). Postojeći sistemi upravljanja otpadom, iz mnogo razloga, nijesu u mogućnosti da podrže obračun cijena po težini preuzetog otpada od korisnika, što je najpravednija osnovica za obračun cijena, niti će moći da ga obezbijede u dužem periodu. Zbog toga se u praksi, kako je već navedeno, uglavnom primjenjuje obračun po površini objekta koju koristi korisnik usluge. Imajući ovo u vidu, kao i činjenicu da na istoj površini različiti korisnici proizvode različite količine otpada, Uredbom je uveden korekcionni faktor za obračun cijena usluga upravljanja otpadom za pravna lica, budući da se polazi od pretpostavke da domaćinstva proizvode približno istu količinu otpada po jedinici površine. Korekcionni faktor predstavlja korelaciju između procijenjene količine (težine) otpada koja se proizvodi u nekim djelatnostima i površine objekta u kojoj se ta djelatnost obavlja i ona ne zavisi od toga da li tu djelatnost obavlja fizičko ili pravno lice, već samo od vrste djelatnosti.

Na bazi dostupnih podataka, grube računice pokazuju da je u Podgorici situacija takva da sredstva po fakturama koje se ispostavljaju pravnim licima za pružene usluge učestvuju sa oko 65% u sredstvima po ukupno faktrisanim uslugama za upravljanje otpadom.

Ako bi se pri formiranju novih cijena usluga u skladu sa Uredbom pošlo od toga da se ukupan prihod po ispostavljenim fakturama zadrži na postojećem nivou, onda bi se cijene usluga za pravna lica, uz korišćenje Uredbom predloženih korekcionnih faktora smanjile za nešto više od 50% tako da bi, naprimjer, troškovi usluga odvoženja i deponovanja otpada za prodavnicu površine 140 m², iznosili oko 20 €. S druge strane, cijene usluga za fizička lica povećale bi se za nešto manje od 100% i za stan od 65 m² iznosile bi oko 8 €, u momentu izjednačavanja cijena (nakon pet godina). Primjenjujući postepeno izjednačavanje cijena na navedeni primjer, ista bi u prvoj godini, umjesto 8 € iznosila 5,7 €, u drugoj 6 € itd. do konačnog izjednačavanja cijena.

S obzirom na nizak stepen naplate potraživanja za izvršenu uslugu, postoji mogućnost da se povećanjem stepena naplate i boljom organizacijom poslova u preduzeću, u određenom procentu smanje i tako obračunate cijene usluga i za pravna i za fizička lica.

Dakle, 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 priuštvost 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 omoguće 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 proisteci finansijske obaveze?;

<ul style="list-style-type: none"> - Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?; - Dbrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda; - Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti; - Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?; - Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.
<ul style="list-style-type: none"> - Za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore ni u ovoj ni u narednoj fiskalnoj godini. <i>w</i> - 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.
<p>6. Konsultacije zainteresovanih strana</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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, Obrazložiti <p>U izradi propisa konsultovana su komunalna preduzeća, preko Udruženja komunalnih preduzeća i opština.</p> <p>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 uvršten 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.</p>
<p>7: Monitoring i evaluacija</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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? <ul style="list-style-type: none"> - 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“, ako se za to opredijele. - 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, 21.01.2020. godine

DRŽAVNA SEKRETARKA

Dragana Čenić

