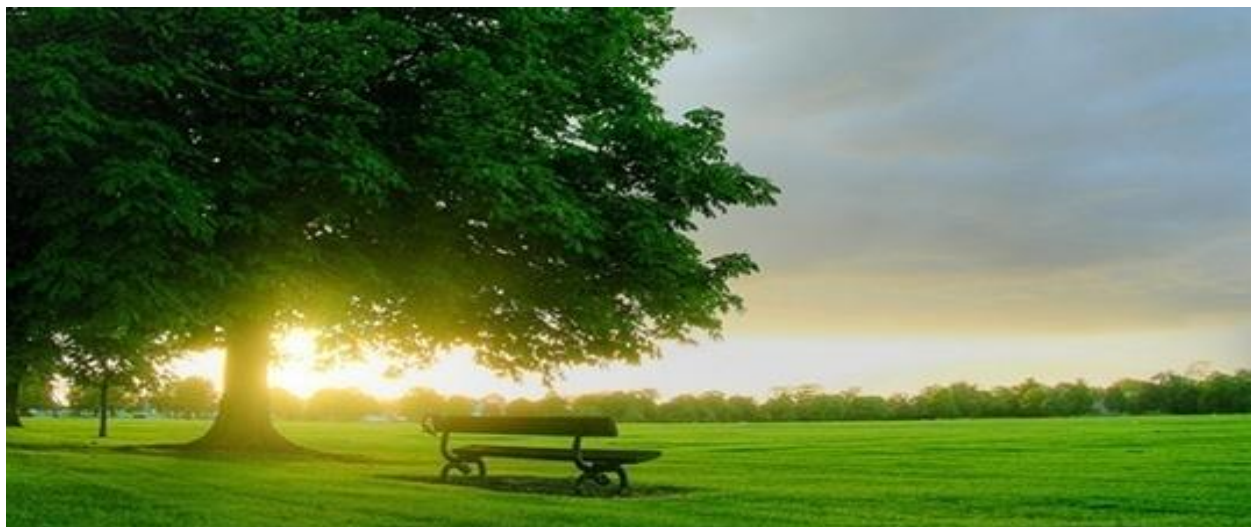


**VLADA CRNE GORE  
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA**



**PRIORITETNE AKTIVNOSTI U KOMUNALNOJ  
DJELATNOSTI  
AGENDA REFORMI**



## SADRŽAJ

### REZIME

1. KARAKTERISTIKE ODNOSA U OBLASTI KOMUNALNIH DJELATNOSTI U CRNOJ GORI .....	1
2. STANJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA ČIJI OSNIVAČI SU JEDINICE LOKLANE SAMOUPRAVE .....	2
3. KORISNICI USLUGA .....	3
4. CIJENE KOMUNALNIH USLUGA .....	4
5. INVESTICIONE AKTIVNOSTI .....	5
6. PROBLEMI U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI.....	5
7. OBAVEZE KOJE PROISTIČU IZ PROCESA EU INTEGRACIJA.....	6
8. CILJEVI I OPREDJELJENJA REFORME .....	6
9. IZAZOVI .....	7
10. IZVORI SREDSTAVA POTREBNIH ZA IZGRADNJU OBJEKATA I NABAVKU OPREME.....	9
11. MJERE I AKTIVNOSTI ZA SPROVOĐENJE REFORME .....	10
12. SREDSTVA POTREBNA ZA REALIZACIJU AGENDE .....	10

### AGENDA

1. UVOD .....	1
<b><u>2. KARAKTERISTIKE KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b><u>3. KOMUNALNE DJELATNOSTI U CRNOJ GORI I NAČIN NJIHOVOG OBAVLJANJA .....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b>3.1. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR .....</b>	<b>4</b>
3.1.1. ZAKONODAVNI OKVIR.....	4
3.1.2. INSTITUCIONALNI OKVIR.....	10
<b>3.2. PREGLED KOMUNALNIH DJELATNOSTI U CRNOJ GORI .....</b>	<b>11</b>
3.2.1. SNABDIJEVANJE VODOM .....	11
3.2.2. UPRAVLJANJE OTPADNIM VODAMA.....	12
3.2.3. UPRAVLJANJE OTPADOM .....	13
3.2.4. UREĐENJE I ODRŽAVANJE JAVNIH POVRŠINA.....	13
3.2.5. ODRŽAVANJE PIJACA .....	14
3.2.6. ODRŽAVANJE GROBLJA I SAHRANJIVANJE .....	15
3.2.7. JAVNA RASVJETA .....	15
3.2.8. JAVNI PREVOZ PUTNIKA .....	16
3.2.9. ODRŽAVANJE LOKALNIH PUTEVA .....	16
3.2.10. OBAVLJANJE DIMNJAČARSKIH USLUGA .....	17
3.2.11. PARKIRANJE .....	17
3.2.12. ODRŽAVANJE KORITA VODOTOKA OD LOKALNOG ZNAČAJA.....	18
3.2.13. ZBRINJAVANJE NAPUŠTENIH I IZGUBLJENIH ŽIVOTINJA (KUĆNIH LJUBIMACA) .....	18

3.2.14. ODRŽAVANJE JAVNIH TOALETA.....	19
<b>3.3. NAČIN OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI U CRNOJ GORI.....</b>	<b>19</b>
3.3.1. KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOST KOJU OBAVLJAJU.....	19
3.3.2. POLOŽAJ KOMUNALNOG SEKTORA U PRIVREDI CRNE GORE.....	29
<b>4. ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....</b>	<b>32</b>
<b>5. SITUACIJA U SEKTORU KOJA JE USLOVILA POTREBU REFORME/EVIDENTIRANI PROBLEMI .....</b>	<b>35</b>
<b>5.1. POKAZATELJI OBAVLJANJA KOMUNALNIH USLUGA .....</b>	<b>35</b>
5.1.1. OSNOVNI PODACI O BROJU I TIPU KOMUNALNIH PREDUZEĆA SA PREGLEDOM ZAPOSLENIH .....	35
5.1.2. KAPITAL I IMOVINA KOJIMA RASPOLAŽU KOMUNALNA PREDUZEĆA.....	37
5.1.3. TEHNIČKA OPREMLJENOST KOMUNALNIH PREDUZEĆA – STANJE OPREME I INFRASTRUKTURE .....	44
5.1.4. POSLOVANJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA – PRIHODI I RASHODI.....	59
5.1.5. ZAPOSLENOST U KOMUNALNIM PREDUZEĆIMA.....	74
5.1.6. CIJENE KOMUNALNIH USLUGA .....	77
5.1.7. UTICAJ CIJENA KOMUNALNIH USLUGA NA BUDŽET GRAĐANA .....	83
<b>5.2. KONSTATACIJE U VEZI SA STANJEM U KOMUNALNOJ OBLASTI .....</b>	<b>85</b>
5.2.1. NEDOSTATAK POTPUNOG POKRIVANJA TROŠKOVA .....	86
5.2.2. NEPOKRIVENOST TROŠKOVA CIJENOM USLUGE .....	86
5.2.3. NISKA STOPA NAPLATE .....	87
5.2.4. VISOK PROCENAT OBAVLJENIH USLUGA KOJE NE DONOSE PRIHOD .....	87
5.2.5. NELEGALNI PRIKLJUČCI NA KOMUNALNU INFRASTRUKTURU.....	88
5.2.6. VIŠAK ZAPOSLENIH U KOMUNALNIM PREDUZEĆIMA .....	88
5.2.7. NEDOSTATAK FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA KAPITALNE POPRAVKE I ZAMJENE.....	88
5.2.8. ODGOVORNOST U DIJELU UPRAVLJANJA I VLASNIŠTVA NAD SREDSTVIMA .....	88
5.2.9. IZOSTANAK EKONOMSKOG UKRUPNJAVANJA KROZ REGIONALNO ORGANIZOVANJE PRUŽANJA USLUGA .....	89
5.2.10. OBAVLJANJE DJELATNOSTI KOJE NEMAJU KARAKTER JAVNOG INTERESA .....	90
<b>6. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI .....</b>	<b>90</b>
<b>6.1. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI U SFERI ZAKONODAVSTVA - IZMJENE ZAKONODAVNOG OKVIRA .....</b>	<b>91</b>
6.1.1. NOVINE U NOVOM ZAKONU O KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA .....	91
6.1.2. DRUGI PROPISI KOJI SE TIČU KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....	94
<b>6.2. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI NA INSTITUCIONALNOM PLANU .....</b>	<b>94</b>
<b>6.3. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI NA IZGRADNJI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE .....</b>	<b>95</b>
6.3.1. IZGRADNJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE I IZVORI FINANSIRANA .....	96
6.3.2. INFRASTRUKTURNI OBJEKTI IZGRAĐENI IZ SREDSTAVA KOJE JE OBEZBIJEDILA VLADA CRNE GORE I OPŠTINE .....	100
<b>7. CILJEVI REFORME.....</b>	<b>101</b>
<b>8. IZAZOVI U KOMUNALNOJ OBLASTI.....</b>	<b>102</b>
<b>8.1. UNAPREĐENJE KVALITETA KOMUNALNIH USLUGA .....</b>	<b>104</b>

<b>8.2. ORGANIZACIJA KOMUNALNOG SEKTORA .....</b>	<b>106</b>
8.2.1. OBLICI I MODELI TRANSFORMACIJE I PRIVATIZACIJE KOMUNALNIH PREDUZEĆA.....	107
8.2.2. JOINT VENTURE .....	108
8.2.3. POZICIJA KORISNIKA KOMUNALNIH USLUGA .....	108
<b>8.3. DEFINISANJE ODNOSA U KOMUNALNOM SEKTORU NA SVIM NIVOIMA.....</b>	<b>109</b>
8.3.1. UGOVORI O OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....	110
8.3.2. SPORAZUMI (UGOVORI) O PRUŽANJU KOMUNALNIH USLUGA .....	110
<b>8.4. REORGANIZACIJA KOMUNALNIH PREDUZEĆA ČIJI JE OSNIVAČ OPŠTINA/DRŽAVA.....</b>	<b>110</b>
<b>8.5. POKRIVANJE SVIH TROŠKOVA CIJENOM KOMUNALNE USLUGE .....</b>	<b>111</b>
8.5.1. NAČIN FINANSIRANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....	111
8.5.2. FORMIRANJE CIJENA KOMUNALNIH USLUGA .....	112
8.5.3. TRANSPARENTNOST U POVJERAVANJU POSLOVA ZA OBAVLJANJE KOMUNALNIH USLUGA .....	113
<b>8.6. IZGRADNJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE .....</b>	<b>113</b>
<b>8.7. DEFINISANJE IZVORA FINANSIRANJA KAPITALNIH INVESTICIJA .....</b>	<b>121</b>
8.7.1. KREDITI .....	121
8.7.2. DONACIJE .....	123
8.7.3. SOPSTVENO UČEŠĆE .....	123
8.7.4. UČEŠĆE PRIVATNOG SEKTORA.....	129
<b>8.8. JASNO DEFINISANJE VLASNIŠTVA NAD IZGRAĐENOM INFRASTRUKTUROM I OSTALIM OSNOVNIM SREDSTVIMA .....</b>	<b>130</b>
<b>8.9. UČEŠĆE PRIVATNOG SEKTORA U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....</b>	<b>131</b>
<b>8.10. REGIONALIZACIJA U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....</b>	<b>134</b>
<b>8.11. REGULACIJA SEKTORA.....</b>	<b>135</b>
<b>8.12. REFORMSKE PROMJENE U CILJU UNAPREĐENJA STANJA U OBLASTI KOMUNALNIH DJELATNOSTI .....</b>	<b>137</b>
<b>9. PRIORITETNE MJERE I PLAN IMPLEMENTACIJE (AKCIONI PLAN).....</b>	<b>145</b>
<b>10. PROCJENA SREDSTAVA ZA REALIZACIJU AGENDE .....</b>	<b>151</b>
<b>UMJESTO ZAKLJUČKA .....</b>	<b>152</b>

# REZIME

## REZIME

Efikasne, ekonomične, pouzdane i finansijski održive usluge u oblasti komunalnih djelatnosti potrebne su građanima Crne Gore, i predstavljaju uslov za progresivan ekonomski razvoj. Opremljenost gradova i naselja komunalnom infrastrukturom jedan je od preduslova za cjelovitu implementaciju relevantnih zakona i propisa koji su harmonizovani sa odgovarajućim dijelom pravnih tekovina EU čime se daje neophodan doprinos efikasnijem procesu integracije Crne Gore u zajednicu evropskih država.

### *1. Karakteristike odnosa u oblasti komunalnih djelatnosti u Crnoj Gori*

Oblast komunalnih djelatnosti u pravnom sistemu Crne Gore uređuje veliki broj propisa. Pored važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, koji je usvojen 1995. godine, ovu oblast regulišu propisi o upravljanju otpadom, vodama, putevima, sahranjivanju i grobljima, o obavljanju drugih djelatnosti od opšteg interesa, o sredstvima u svojini Crne Gore, o lokalnoj samoupravi, Glavnom gradu, energetici, trgovini, koncesijama, javnim nabavkama i drugi. Mnogi od navedenih propisa donijeti su poslije važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, što sveukupno predstavlja dovoljan od razloga za donošenje novog zakona o komunalnim djelatnostima.

Očigledno je da, prije svega, odredbe o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti iz Zakona o komunalnim djelatnostima, a zatim i neadekvatan način formiranja cijena komunalnih usluga ne obezbjeđuju osnov za efikasno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti. Shodno tome, pripremljen je i od strane Vlade Crne Gore utvrđen Predlog zakona o komunalnim djelatnostima koji je, krajem 2011. godine, dostavljen Skupštini Crne Gore na donošenje.

Uspostavljeni okvir odnosa u oblasti komunalnih djelatnosti čine odnosi između:

- jedinica lokalne samouprave koje su nadležne za njihovo obezbjeđivanje i uređenje i komunalnih preduzeća koja su angažovana za obavljanje tih poslova od strane jedinica lokalne samouprave i
- komunalnih preduzeća, odnosno pružaoca usluga i stanovništva i svih drugih subjekata u nekoj zajednici kao korskrika usluga.

U Crnoj Gori 52 preduzeća, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, obavlja komunalne djelatnosti i blizu 40 privatnih preduzeća i drugih subjekata. Pružanjem komunalne usluge za oko 630.000 stanovnika bavi se najmanje 88 javnih preduzeća, privrednih društva, preduzetnika i drugih subjekata.

Broj zaposlenih u komunalnim preduzećima čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, veći je od, u Agendi, prikazanih 5.437, i govori o ulozi i značaju ovog sektora u privredi Crne Gore. U odnosu na ukupan broj zaposlenih u Crnoj Gori u sektoru komunalnih djelatnosti angažovano je 3,26% (prema podacima Monstata samo u oblastima vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i otpadom zaposleno je 2,78% od ukupnog broja zaposlenih). Svega 45,35% od ukupnog broja zaposlenih u komunalnim preduzećima angažovano je na obavljanju osnovne djelatnosti, dok je za obavljanje poslova upravljanja preduzećem i administrativno-tehničke, finansijsko-računovodstvene i pravne, logističke i poslove održavanja angažovano 50,75% zaposlenih. Dodatne poslove obavlja 3,55% zaposlenih. U preduzećima koja se bave vodosnabdijevanjem i upravljanjem otpadnim vodama u Crnoj Gori u prosjeku na 1.000 korisnika dolazi 10,28 radnika (str. 74 – 77). Radi poređenja,

navodimo podatak da u Njemačkoj broj zaposlenih u vodovodnim i kanalizacijskim preduzećima na 1.000 korisnika usluga iznosi oko 4.

Osnovno polazište za utvrđivanje vrijednosti imovine kojom raspolažu komunalna preduzeća je njen tačan fizički popis i pravilno evidentiranje u odgovarajućim imovinskim registrima, što kod mnogih komunalnih preduzeća nije uređeno na odgovarajući način. Ukupan kapital kojim raspolažu ova preduzeća procjenjuje se na 360.804.117 €. Realna sadašnja vrijednost komunalne opreme i infrastrukture je daleko veća od njihove knjigovodstvene vrijednosti 294.424.819 €. U Crnoj Gori u svim jedinicama lokalne samouprave ima ukupno 4.393 km vodovodnih i 793 km kanalizacionih cijevi. Grube procjene govore da se radi o vrijednosti cjevovoda od najmanje 1,5 milijardi €. Jasno je da se radi o velikoj imovini o čijem održavanju, kako tekućem, tako i investicionom mora da se posveti puna pažnja. Od ukupne dužine od 4.393 km vodovodnih cijevi, oko 44% su cijevi koje su starije od 30 godina. S obzirom na upotrebnii vijek cjevovoda za vodosnabdijevanja od prosječno 40 godina, potrebno je sprovesti pripremne aktivnosti i obaviti poslove zamjene cjevovoda u narednih 10 godina u ukupnoj dužini od oko 700 km, odnosno za oko 15% ukupne dužine cjevovoda.

Posebna poteškoća je što proces obezbjeđivanja komunalnih usluga ne nadzire niti na njega može da utiče nezavisno regulatno tijelo na nivou države.

## ***2. Stanje komunalnih preduzeća čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave***

Za komunalna preduzeća, poseban problem predstavlja nemogućnost obezbjeđenja tekuće likvidnosti zbog loše naplate ispostavljenih računa za pruženu uslugu. Odgovornost za ovakvo stanje za sada ne snosi ni jedna strana koja učestvuje u obezbjeđivanju komunalnih usluga – lokalna samouprava određuje obim i kvalitet komunalnih usluga, ali ne nadoknađuje nedostatke neadekvatnog finansiranja komunalnih usluga i njihovog socijalnog aspekta; javna preduzeća, u velikoj mjeri, posluju s gubicima zbog kojih ne snose nikakvu odgovornost, dok građani ne plaćaju redovno usluge ni po tako niskim cijenama i u najvećem broju slučajeva zbog toga ne snose odgovornost.

Poražavajući je podatak da je od 51 komunalnog preduzeća (za Javno komunalno preduzeća iz Plava nemamo podatke), njih 21 poslovalo sa gubitkom. Preduzeća koja u osnovi prihoda imaju prihode od individualne komunalne potrošnje, tj. koja prihod ostvaruju iz cijene komunalne usluge, iskazuju najveće gubitke, što je posljedica nedovoljnog stepena naplate potraživanja, ali i neadekvatnih cijena usluga. Na ovakvo stanje najveći uticaj ima nizak stepen naplate komunalnih usluga koji je uslovljen potpuno nerazvijenim sistemom tarifiranja i pravne zaštite prihoda. U prosjeku čak 30% ukupno fakturisanog prihoda u dužem periodu ostaje nenaplaćeno.

Najveći udio u poslovnim rashodima komunalnih preduzeća imaju troškovi radne snage, prosječno 55,562%, ili 49,52 % u odnosu na ukupne rashode, a najveći su zabilježeni u JP "Komunalne usluge" iz Pljevalja, sa učešćem od 86,59 % u ukupnim rashodima. Polazeći od troškova radne snage i broja zaposlenih u komunalnim preduzećima, izračunato je da prosječna bruto zarada zaposlenih u komunalnim preduzećima iznosi 771,30 € mjesečno, odnosno 517,17 € neto plata. Najveća primanja zaposleni ostvaruju u JP "Komunalno" Rožaje i JP "Vodovod i kanalizacija" Tivat. Takođe, interesantno je da su od četiri komunalna preduzeća koja posluju na prostoru opštine Budva, tri od njih u grupi od pet sa najvišim zaradama u Crnoj Gori.

Druga najznačajnija stavka u poslovnim/ukupnim rashodima su rashodi od materijalnih troškova i iznose 22,35 % u odnosu na poslovne, odnosno 19,90 % u odnosu na ukupne rashode. Najveće

rashode po ovom osnovu imalo je JP "Grijanje" iz Pljevalja sa 48,02% učešća u ukupnim rashodima, a zatim u JP "Vodovod i kanalizacija" Cetinje sa 46,57%. Zapaža se da komunalna preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama imaju niže troškove i po ovom osnovu od drugih komunalnih preduzeća.

Prosječno učešće amortizacije u komunalnim preduzećima u 2012. godini u ukupnim rashodima iznosilo je 11,76 %. Logično je da najveće troškove po ovom osnovu, zbog najveće vrijednosti osnovnih sredstava, imaju preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama. Tako je javno vodovodno i kanalizaciono preduzeća iz Bara imalo učešće po ovom osnovu od 33,39 % u ukupnim rashodima. Pošto amortizacija predstavlja jedini rashod koji ne izaziva odliv novca iz preduzeća, jako je važno da se kroz računovodstvene iskaze dobije jasna slika o načinu trošenja sredstava izdvojenih po osnovu amortizacije. Zbog ranije navedne procjene da ukupna vrijednost osnovnih sredstva (infrastruktura, objekti, postrojenja, oprema, uređaji i sl.) koja služe za pružanje komunalnih usluga u Crnoj Gori iznosi najmanje 1,5 milijardi €, odgovoran pristup ovim pitanjima podrazumijeva potrebu određenih promjena u načinu računovodstvenog prikazivanja poslovanja nekog privrednog društva koje je u većinskom vlasništvu javnog sektora (detaljnije na str. 68 i 69).

Ukrupnjavanjem preduzeća mogao bi se postići efekat veće pouzdanosti rada uz manji broj raspoloživih kapaciteta.

Donošenjem Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta i ukidanjem Zakona o javnim preduzećima, postojala je obaveza da se javna komunalna preduzeća transformišu u privredna društva, do sredine 2013. godine. Jedan od vidova transformacije, koji u ovoj fazi ima najviše pristalica, je transformacija javnih komunalnih preduzeća u privredna društva u potpunom ili većinskom vlasništvu opštine. Ovo je model koji bi mogao biti prihvatljiv za sva komunalna preduzeća. Pri tome treba analizirati i potrebu da se kroz izmjene i dopune Zakona o privrednim društvima utvrdi, pored postojećih, i posebna kategorija privrednih društava čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave ili država a koji obavljaju poslove od javnog interesa, odnosno poslove koji po svom sadržaju i načinu organizovanju predstavljaju prirodni monopol. Za tako prepoznate kategorije privrednih društava, upravo zbog činjenice da su formirana isključivo radi ostvarivanja javnog interesa, potrebno je obezbijediti uslove da cijena usluge koju pružaju pokriva sve troškove obavljanja javne funkcije i njihovog poslovanja i uvesti ograničenja u pogledu mogućnosti ostvarivanja dobiti, odnosno profita i propisati način na koji se donosi odluka o namjeni/ama za koji/a se sredstva od dobiti mogu trošiti od strane organa upravljanja privrednog društva.

Dio kapaciteta postojećih javnih komunalnih preduzeća angažovan je na sporednim ili pomoćnim poslovima koji po svom karakteru ne pripadaju komunalnim djelatnostima. Među njima ima onih poslova koji bi mogli na tržištu samostalno da opstanu, ali ima i onih koji ne bi mogli da podnesu oštre tržišne izazove. Zbog toga je vrlo važno, prije donošenja odluke o budućem statusu komunalnih preduzeća, izvršiti segmentaciju poslova i izdvojiti djelatnosti koje ne pripadaju osnovnoj, odnosno djelatnosti od javnog interesa, a koje se mogu organizovati na tržišnim principima.

### **3. Korisnici usluga**

Stanovništvo, kao korisnik komunalnih usluga, sada ima potpuno pasivnu ulogu u funkcionisanju komunalnih djelatnosti, koja se mijenja jedino u ekscenim situacijama kada dođe do prekida pružanja usluga. U razvijenim zemljama, međutim, uloga i ponašanje stanovništva je od velike



važnosti za uredno funkcionisanje komunalnih sistema. Propisima su ustanovljeni način, dinamika i uslovi korišćenja usluga, a njihovo nepoštovanje povlači materijalne konsekvence.

#### 4. Cijene komunalnih usluga

U Crnoj Gori postoji značajna neujednačenost između cijena komunalnih usluga za fizička i pravna lica, naročito u dijelu usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama. Za uslugu vodosnabdijevanja i prikupljanja i odvođenja otpadnih voda, na nivou države, cijena usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama za pravna lica veća je 179% u odnosu na cijenu za fizička lica (ovaj odnos je 270% za sjeverni dio Crne Gore). Mogu se pretpostaviti razlozi koji su doveli do utvrđivanja različitih cijena za pravna i fizička lica po jedinici mjere izvršene usluge. Naplaćivanje računa za izvršene usluge je mnogo jednostavnije i efikasnije za pravna nego za fizička lica, pa se stoga od ovih subjekata može obezbijediti kontinuitet i sigurnost naplate. Visoka cijena za pravna lica obezbjeđuje velike prihode od malog broja korisnika, pa se na taj način lakše pokrivaju slobosti i obezbjeđuje kakva takva likvidnost u poslovanju komunalnih preduzeća (str. 77 i 83).

Budući da cijena komunalnih usluga treba da pokriva sve troškove koji nastaju u pružanju usluge, čime su obuhvaćeni i troškovi vraćanja kredita za izgradnju infrastrukture i amortizacija, nesumljivo je da će tekuće i planirane investicije doprinijeti povećanju izdataka domaćinstava za komunalne usluge. U Crnoj Gori je propuštena prilika da se cijene komunalnih usluga koriguju postepeno, makar do nivoa kojim se pokrivaju tekući troškovi obavljanja djelatnosti. Pored štete koje zbog toga imaju sama komunalna preduzeća, napravljena je i loša usluga građanima, koji će morati da podnesu nagli skok cijena komunalnih usluga koji je neminovan zbog izgradnje objekata i nabavke opreme potrebne za pružanje usluga.

Polazeći od ukupno potrebnih sredstava za realizaciju strateških master planova u oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama - 860 miliona €, može se ugrubo proračunati povećanje izdataka jednog domaćinstva po ovom osnovu. Pod pretpostavkom da se cjelokupna sredstva obezbjeđuju iz kredita pod sljedećim uslovima: kamata 3,5%, rok otplate 15 godina i „grace“ period 5 godina, godišnji anuiteti bi iznosili 74,7 miliona €. Ovo bi značilo da bi mjesečni troškovi jednog domaćinstva za usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama, na ime vraćanja kredita za izgrađenu infrastrukturu, bili uvećani za 31,28 €. Zbog toga je veoma važno da u finansijskoj konstrukciji za realizaciju projekta izgradnje nekog komunalnog objekata ili nabavku opreme bude što više sredstava iz donacija i drugih izvora finansiranja (naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, amortizacija i sl.). Imajući u vidu da je u oblastima vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama do 2030. godine potrebno investirati oko 710 miliona € i da su vodovodna i kanalizaciona preduzeća u 2012. godini fakturisala 44.424.098 m<sup>3</sup> vode, proizilazi da bi se samo po osnovu otplate kredita, cijena isporuke 1 m<sup>3</sup> vode povećala za 1,39 €.

Takođe, procenat naplate je nizak i zbog toga ima negativna uticaj na poslovne rezultate komunalnih preduzeća. Dostupni podaci ukazuju da se u Crnoj Gori stepen naplate u sektoru voda kreće od 60 – 75% od vrijednosti fakturisanih računa, a u sektoru otpada u prosjeku oko 63% za fizička lica, odnosno 80% za pravna lica.

Na cijenu usluge u oblasti vodosnabdijevanja veliki uticaj ima i voda koja ne donosi prihod. Radi se o količini vode koja predstavlja gubitak, odnosno razliku između količine proizvedene vode koja ulazi u sistem i količine vode koja se fakturiše potrošačima u Crnoj Gori je veoma velika. U prosjeku gubici

dostižu vrijednosti od 50 do 75% od proizvedene vode u pojedinim vodovodnim i kanalizacionim preduzećima. Uzroci ovakvog stanja su različiti i mogu biti rezultat kvarova na sistemu (tehnički gubici) ili različitih «administrativnih gubitaka» kao što su neregistrovani priključci, nelegalni priključci, neispravni vodomjeri, itd.

## 5. *Investicione aktivnosti*

U proteklih deset godina sredstvima međunarodnih institucija, donacija iz pretpristupnih fondova i kofinansiranjem sredstvima iz budžeta Crne Gore i/ili budžeta jedinica lokalne samouprave realizovani su sljedeći značajniji investicioni projekti:

- regionalni vodovodni sistem za Crnogorsko primorje – dužina 100 km, vrijednost 81,75 miliona €;
- privremena regionalna sanitarna deponja „Lovanja“, koja je zatvorena nakon isteka perioda za koji je građena; vrijednost - cca 1,1 milion €;
- postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Virpazaru i Rijeci Crnojevića - cca 1,5 miliona €,
- postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Mojkovcu - 1,95 miliona €;
- izgrađeno je preko 120 km kanalizacione i vodovodne mreže u opštinama Crnogorskog primorja - cca 50 miliona € (iznosom je obuhvaćena nabavka opreme za pumpne stanice, ugradnja mjerača protoka, vodomjera i druge opreme);
- izgrađen je regionalni centar za upravljanje otpadom (regionalna sanitarna deonija, linija za selekciju otpada, linija za tretman otpadnih vozila) u Podgorici – vrijednost cca 12 miliona €;
- regionalna sanitarna deponija u Baru - vrijednost 8 miliona €;
- nabavljena je oprema (vozila i kontejneri) za rad komunalnih preduzeća u vrijednosti od 5,86 miliona €.

Znači u prethodnom periodu u infrastrukturne projekte je uloženo oko 168 miliona €. Ako se ovome dodaju ulaganja koje su imale jedinice lokalne samouprave (samo je Glavni grad u izgradnju deponije i centra za reciklažu, kao i u oblasti upravljanja otpadom imao ulaganja vrijedna 15-tak miliona €), u izgradnju komunalne infrastrukture u oblastima vodosnadbijevanja, upravljanje otpadnim vodama i otpadom uloženo je oko 200 miliona €.

## 6. *Problemi u obavljanju komunalnih djelatnosti*

Najznačajniji problemi u obavljanju komunalnih djelatnosti su:

- neodgovarajuće uspostavljena podjela nadležnosti u organizovanju i obavljanju poslova iz oblasti komunalnih djelatnosti;
- neadekvatna cijena komunalnih usluga;
- nizak procenat naplate računa za obavljenu komunalnu uslugu ili isporučeni komunalni proizvod;
- loša finansijska situacija u javnim komunalnim preduzećima i, generalno, neadekvatna organizacija;
- generalno neodgovarajuće održavanje infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme, sredstava i uređaja potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti;
- nedovoljna sredstva za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti na odgovarajućem nivou kvaliteta usluge;
- nejasno uređeni odnosi između jedinica lokalne samouprave i subjekata koji obavljaju komunalne djelatnosti;

- nedovoljna transparentnost u pogledu pregleda planiranih i obavljenih poslova komunalnih djelatnosti.

## **7. Obaveze koje proističu iz procesa EU integracija**

Budući da se, u kontekstu članstva u Evropskoj uniji, javne službe danas dijelom ili u potpunosti izlažu konkurenciji, a da su u prošlosti imale monopolsku poziciju, neophodno je osigurati primjenu pravila Evropske unije o tržišnoj utakmici. Zemlje članice će morati da obezbijede da se komunalne usluge (posebno usluge vodosnadbijevanja, upravljanja otpadnim vodama i otpadom) plaćaju po punoj cijeni koja pokriva sve troškove.

Radi praćenja pravila o konkurenciji, neophodno je da države članice i Komisija raspolažu kvalitetnim podacima o internom finansijskom i organizacionom uređenju tih preduzeća, što zahtijeva potrebu za uspostavljanjem detaljnog i pouzdanog računovodstvenog sistema komunalnih preduzeća.

Posebno značajne obaveze odnose na djelatnosti vodosnadbijevanja, upravljanja otpadnim vodama i upravljanje komunalnim otpadom, odnosno na implementaciju Direktive o vodi za piće i Direktive koja se odnosi na prečišćavanje urbanih otpadnih voda i Okvirne direktive o otpadu. Ove obaveze odnose se i na poštovanje relevantnih EU propisa i standarda energetske efikasnosti što je potrebno, pored navedenih, implementirati i sljedećim komunalnim djelatnostima: javni prevoz u gradskom i prigradskom saobraćaju, regulacija saobraćaja na opštinskim putevima, djelatnost javne rasvjete i sl.

## **8. Ciljevi i opredjeljenja reforme**

Glavni cilj reforme sektora komunalnih djelatnosti u Crnoj Gori je uspostavljanje sistema organizovanja poslova u oblasti komunalnih djelatnosti na način kojim se obezbjeđuje efikasno, održivo i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti. Ostvarenjem ovog cilja najveće benfite imaće korisnici usluga u oblasti komunalnih djelatnosti, odnosno građani, pravna i fizička lica i to, kako kroz očuvanje životne sredine i zdravlja ljudi, tako i kroz stvaranja povoljnog ambijenta za obnovu i ekonomski razvoj Crne Gore. Takođe, država Crna Gora imaće koristi, jer se kroz adekvatan sistem vodosnadbijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom, javnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju, regulacije saobraćaja na opštinskim putevima, ili javne rasvjete i sl. obezbjeđuje ispunjenje obaveza koje Crna Gora ima u procesu evropskih integracija, prije svega kroz poštovanje relevantnih EU propisa i standarda u navedenim i oblasti energetske efikasnosti.

Osnovana opredjeljenja data u Agendi usmjerena su ka:

- definisanju i vođenju pametne politike koja će omogućiti razvoj i organizovanje oblasti na način kojim se zadovoljavaju relevantni propisi EU i potrebe korisnika usluga uz poštovanje specifičnih potreba svih lokalnih samouprava i mogućnosti i interesa građana i drugih korisnika usluga;
- uspostavljanju odgovarajućeg nivoa kvaliteta i održivost komunalnih usluga;
- stvaranju jakih komunalnih preduzeća koja svoje poslovanje baziraju na principima produktivnosti, rentabilnosti i ekonomičnosti;
- preuzimanju odgovornosti svih subjekata uključenih u sistem komunalnih djelatnosti: Države, lokalnih samouprava, komunalnih preduzeća, ali i korisnika usluga;
- uspostavljanju tržišnih mehanizama kroz otvorenost za konkurenciju za obavljanje komunalnih djelatnosti od strane referentnih subjekata;

- obezbjeđivanju kontinuiteta, obima, kvaliteta i razvoja komunalnih usluga;
- cjelovitom pokrivanju troškova za pruženu komunalnu uslugu kroz adekvatnu cijenu po jedinici komunalne usluge;
- povećanju procenta naplate za pruženu komunalnu uslugu;
- obezbijedenju uslova za pravovremeno opremanje građevinskog zemljišta komunalnom infrastrukturom u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom kojom se to zemljište detaljno razrađuje;
- sistematičnom i kvalitetnom investicionom i tekućem održavanju infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme, sredstava i uređaja potrebnih za pružanje komunalne usluge;
- planskom proširivanju prostoru na kojem je organizovano pružanje usluga iz oblasti komunalnih djelatnosti;
- ravnomjernom regionalnom razvoju Crne Gore;
- odgovarajućem nivou transparentnosti u pripremi progama za obavljanje komunalnih djelatnosti i izvještaja o njihovoj realizaciji, poslovnim rezultatima, odnosno bilansu stanja i bilansu uspjeha, koji su ostvarila komunalna preduzeća čiji su osnivači i većinski vlasnici jedinice lokalne samouprave;
- privlačenju učešća privatnog sektora u obavljanju komunalnih djelatnosti.

## 9. Izazovi

Shodno ranije iznijetom, glavni izazovi u komunalnoj oblasti su:

- ✚ unapređenje kvaliteta komunalnih usluga;
- ✚ ispunjenje obaveza nastalih u okviru procesa harmonizacije zakonodavnog okvira u Crnoj Gori sa relevantnim propisima EU; ovo se posebno odnosi na oblasti snabdijevanja vodom za piće, upravljanje otpadnim vodama i upravljanje komunalnim otpadom;
- ✚ izgradnja komunalne infrastrukture i definisanje izvora finansiranja kapitalnih investicija;
- ✚ jasno definisanje vlasništva nad izgrađenom infrastrukturom i ostalim osnovnim sredstvima;
- ✚ uspostavljanje sistema investicionog održavanja u skladu sa zakonom;
- ✚ reorganizacija komunalnih preduzeća;
- ✚ obavljanje komunalnih djelatnosti na principima ekonomske održivosti kroz potpuno pokrivanje troškova za izvršene komunalne usluge;
- ✚ uspostavljanje novog knjigovodstvenog i računovodstvenog sistema za privredna društva čiji većinski vlasnik je država ili/i jedinica lokalne samouprave, odnosno javni sektor;
- ✚ uvođenje tržišnih mehanizama i transparentnost postupka povjeravanja poslova obavljanja komunalnih usluga;
- ✚ jasno definisanje odnosa između lokalne samouprave i vršioca komunalnih djelatnosti i između vršioca komunalnih djelatnosti i korisnika usluga;
- ✚ jasno definisane nadležnosti i, s tim u vezi, sistem odgovornosti u poštovanju uspostavljenih odnosa i izvršenju obaveza svih subjekta nadležnih za:
  - obezbjeđivanje i organizovanje komunalnih djelatnosti - jedinice lokalne samouprave i u pojedinim slučajevima država,
  - obavljanje poslova komunalnih djelatnosti - komunalna preduzeća, odnosno privredna društva i preduzetnici i sl.,
  - korisnika usluga iz oblasti komunalnih djelatnosti - pravna i fizička lica, odnosno građani,
  - nadležnih inspeksijskih službi i
  - komunalne policije;
- ✚ obezbjeđivanje regulatornog okvira u oblasti komunalnih djelatnosti;

- ✦ učešće privatnog sektora u obavljanju komunalnih djelatnosti;
- ✦ odvajanje komunalnih djelatnosti od drugih djelatnosti kojima se bavi komunalno preduzeće čiji većinski vlasnik je država i/ili jedinice lokalne samouprave.

Na navedene izazove nije moguće odgovoriti na efikasan i cjelovit način bez promjene odnosa. Potrebne su promjene u načinu na koji se organizuje sistem komunalnih djelatnosti od strane jedinica lokalne samouprave, kao i promjene u načinu na koji se obavljaju poslovi iz ove oblasti. Dosadašnja praksa da javna preduzeća, odnosno privredna društva koja su osnovale jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove pružanja komunalnih usluga, bez vremenskih ograničenja, predstavlja svojevrsni monopol koji ova preduzeća imaju i koji utiče da se u drugi plan stavlja poštovanje ekonomskih principa poslovanja i kvalitet usluge koju pružaju.

Bolja rješenja zahtijevaju:

- ✦ ukidanje monopola, što znači da, kroz otvorenu konkurenciju, više firmi ili preduzeća budu u poziciji da iskažu uslove pod kojima će biti u mogućnosti da pružaju određenu komunalnu uslugu;
- ✦ jasnu podjelu nadležnosti i odgovornosti u cjelovitom obavljanju komunalnih djelatnosti između organa lokalne uprave i jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća i to u pogledu obima i kvaliteta komunalne usluge, potrebnih finansijskih sredstava, cijene po jedinici pružene usluge, načina naplate računa od korisnika usluga, tekućeg i investicionog održavanja i izgradnji infrastrukture, objekata, postrojenja, kao i nabavci opreme i sredstva, koji su potrebni za obavljanje komunalnih djelatnosti;
- ✦ transformaciju komunalnih preduzeća i to ne samo u pravno-administrativnom smislu, već kroz unapređenje organizacije javnog preduzeća, odnosno privrednog društava formiranog od strane javnog sektora za obavljanje određene/ih komunalne/ih djelatnosti i to u svim segmentima poslovanja: broja zaposlenih, kadrovske i tehničke opremljenosti, načina upravljanja i donošenja odluka;
- ✦ izmještanje socijalne funkcije iz komunalnog preduzeća - dok se socijalna politika vodi i preko cijena komunalnih usluga, mali su izgledi da se stanje izmijeni na bolje; u takvim uslovima ne postoji ni interesovanje privatnog sektora, kako u formi javno-privatnog partnerstva ili ulaganja kroz koncesioni ugovor;
- ✦ uvođenje mehanizama za objektivnu ocjenu opravdanosti zahtjeva za korekciju cijena na način pokrivenosti svih troškova pružanja usluge što je jedan od daljih preduslova ulaska privatnog kapitala u oblast komunalnih djelatnosti;

Akt kojim bi država trebalo da planira promjene u komunalnim sistemima imao bi usmjeravajuće pravno dejstvo, s jednom imperativnom normom koja se odnosi na obavezu planiranja promjena u načinu funkcionisanja komunalnih sistema na lokalnom nivou ukoliko način organizovanja i obavljanja komunalne djelatnosti ugrožava ispunjenje zakonom utvrđenih ciljeva usaglašenih sa EU pravnim okvirom. Sadržinski ovaj akt bi trebalo da afirmiše regionalni pristup u načinu na koji se uređuje i obezbjeđuje, odnosno organizuje obavljanje i rješavanje pojedinih komunalnih djelatnosti, odnosno problema.

Da bi se to postiglo, potrebno je razrješiti konflikt odgovornosti između države i lokalne zajednice. Naime, međunarodne odgovornosti po EU direktivama su državne (uključujući i penale prema EU), a odgovornost za razvoj i upravljanje komunalnim sistemima je lokalna. Odgovor kojim se obezbjeđuje rješavanje ovog konflikta treba da bude sadržan ne samo u ovom dokumentu, već i u relevantnim propisima.

## 10. Izvori sredstava potrebnih za izgradnju objekata i nabavku opreme

Na bazi strateških planskih dokumenta u oblasti upravljanja otpadom i otpadnim vodama, procjenjuje se da visina sredstava potrebnih za izgradnju infrastrukture u ovim oblastima, iznosi oko 830 miliona €. Zato je neophodno pažljivo analizirati sve moguće izvore finansiranja realizacije tih dokumenta, odnosno izgradnje komunalne infrastrukture prije svega u oblastima vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom. Kao mogući izvori finansiranja kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu prepoznaju se:

- ✚ krediti
  - međunarodnih finansijskih institucija,
  - komercijalnih banaka;
- ✚ donacije
  - iz pretpripravnih fondova Evropske unije;
  - donacije iz drugih izvora (bilateralna saradnja Crne Gore, saradnja na nivou lokalnih samouprava iz dvije ili više država i sl.);
- ✚ sopstveno učešće jedinica lokalne samouprave, odnosno države
  - sredstva naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta,
  - sredstva iz amortizacije,
  - sredstva ostvarena po osnovu implementacije propisa kojima se uređuju pitanja regularizacije, odnosno legalizacije nelegalnih objekata,
  - državni fondovi (egalizacioni, investiciono razvojni fond, i sl.),
- ✚ uključivanje privatnog sektora kroz koncesione ili privatizacione aranžmane;
- ✚ drugi izvori.

Kao što je prethodno navedeno, evidentna je proporcionalnost između iznosa kredita korišćenog za stvaranje uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti i cijene pružene usluge. Kada bi se izgradnja infrastrukture finansirala pretežno zaduživanjem, teret servisiranja dugova bi se na duži period odrazio na povećanje cijene usluga. Zbog toga je veoma važno obezbijediti što je moguće veće učešće sopstvenih prihoda i donacija u zatvaranju finansijske konstrukcije za realizaciju nekog projekta.

Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta trebalo bi da predstavlja primarni izvor finansiranja razvoja/izgradnje komunalne infrastrukture. Suština postojanja ove naknade je upravo obezbjeđenje sredstava iz kojih bi jedinice lokalne samouprave realizovale prostorno – planska dokumenta, odnosno program uređenja građevinskog zemljišta kojim je obuhvaćena i izgradnja komunalne infrastrukture. Analiza ovih prihoda u periodu 2007 – 2012. godina pokazuje da su jedinice lokalne samouprave ostvarile po osnovu ove naknade prosječan godišnji prihod od 63.350.005,80 €. Ukoliko bi se ovaj prosjek ostvario u narednih 15 – 20 godina (koliko je period vraćanja kredita uzetih od međunarodnih finansijskih institucija), ukupan prihod ostvaren po osnovu ove naknade iznosio bi od oko 950 do 1.250 miliona €. Na osnovu raspoloživih podataka može se zaključiti da su od iznosa ostvarenih po ovom osnovu jedinice lokalne samouprave za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture izdvajale 15 – 25%. Zadržavajući ovaj odnos u narednih 20-tak godina, na nivou Crne Gore može se obezbijediti sopstveno učešće jedinica lokalne samouprave u realizaciji strateških master planova u oblastima vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama od oko 250 miliona €, ili oko 30% ukupno procijenjenog iznosa. Kombinujući ova i sredstva koja se mogu ostvariti po osnovu amortizacije objekata i opreme za pružanje usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama, kao i objekata za upravljanje komunalnim otpadom moguće je obezbijediti ukupno iznos od oko 370 miliona € ili više od 40% od potrebnih 860 miliona €.

Primjenjujući istu metodologiju po osnovu sprovođenja propisa o regularizaciji, odnosno legalizaciji nelegalno sagrađenih objekata moguće obezbijediti najmanje oko 150 miliona €, odnosno oko 17,5% sredstva potrebnih za realizaciju strateških planskih dokumenata. Sabirajući ovaj sa prethodno navednim iznosima koje je moguće ostvariti iz sopstvenih izvora (naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i amortizacija), dođe se do cifre od ukupno 520 miliona € ili 60% ukupno potrebnih sredstava.

Gledajući ukupno, sredstva koja se mogu obezbijediti od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, amortizacije i primjene propisa u oblasti regularizacije/legalizacije neformalnih objekata u iznosu od oko 2 milijarde €, koja su umanjena za realizaciju infrastrukturnih pretpostavki za obavljanje djelatnosti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i otpadom (520 miliona €), za stvaranje infrastrukturnih pretpostavki za obavljanje svih drugih komunalnih djelatnosti iz navedenih izvora je moguće obezbijediti 1.480 miliona € (str. 122 – 130).

### ***11. Mjere i aktivnosti za sprovođenje reforme***

Analiza ostvarenja u oblasti komunalnih djelatnosti sadržana u Agendi, ukazuje da reformu komunalnog sektora treba izvršiti kroz prioritetne mjere i aktivnosti date u Tabeli 40 na str. 147 – 151.

### ***12. Sredstva potrebna za realizaciju Agende***

Najznačajniju stavku za realizaciju Agende predstavljaju sredstva potrebna za izgradnju infrastrukture, objekta, postrojenja i nabavku opreme, sredstva, uređaja i sl. potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti. Kako je prethodno naglašeno, u finansijskom smislu najzahtjevnije su investicije u oblastima vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom čija je vrijednost u relevantnim strateškim planskim dokumentima procijenjena na oko 860 miliona €. Takođe, finansijski su zahtjevne i investicije za izgradnju opštinskih puteva i objekata u funkciji nesmetanog obavljanja saobraćaja (mostovi, tuneli i sl), javnih i zelenih površina itd.. Imajući u vidu da dinamika realizacije ovih investicija zavisi od realizacije prostornih planova, kao i činjenicu da se sredstva za sprovođenje istih mogu obazbijediti iz prethodno navedenih izvora, prije svega iz naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, procjena sredstva potrebnih za realizaciju Agende obuhvataju samo troškove kao što su izrada studija, elaborata, izmjena i dopuna propisa, medijske kampanje i sl. i iznose 1.045.000 €.

# AGENDA



## 1. UVOD



Izrada ovog dokumenta je rezultat jasnog prepoznavanja potrebe za unapređenjem stanja u oblasti komunalnih djelatnosti. Problemi i mnoga otvorena pitanja su dostigli nivo kada se pojedinačnim djelovanjem i separatnim mjerama ne može doći do uspostavljanja efikasnog i održivog sistema za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti. Obaveze koje, s tim u vezi, postoje zahtijevaju da Vlada Crne Gore, nadležna ministarstva, jedinice lokalne samouprave i njihova komunalna preduzeća definišu i sprovedu reformu sektora komunalnih djelatnosti. Efikasne, ekonomične, pouzdane i finansijski održive usluge u oblasti komunalnih djelatnosti potrebne su građanima Crne Gore, i predstavljaju uslov za progresivan ekonomski razvoj, posebno turističke privrede u Crnoj Gori. Pored toga, treba imati u vidu da je u okviru postojećeg načina organizacije i funkcionisanja komunalnih preduzeća i kvaliteta usluge koje ona pružaju, teško implementirati pojedine direktive i standarde EU. To se posebno odnosi na

djelatnosti vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i upravljanje komunalnim otpadom, odnosno na implementaciju Direktive o vodi za piće i Direktive koja se odnosi na prečišćavanje urbanih otpadnih voda i Okvirne direktive o otpadu. Zbog toga Agenda reformi u oblasti komunalnih djelatnosti predstavlja jedan od četiri najznačajnija dokumenta iz oblasti nadležnosti Ministarstva održivog razvoja i turizma koji će razmatrati Vlada Crne Gore u 2013. godini.

Za analizu stanja u oblasti komunalnih djelatnosti korišćeni su podaci dobijeni od opštinskih komunalnih preduzeća. Za te potrebe, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je još početkom maja 2013. godine uputilo zvaničan dopis svim opštinskim komunalnim preduzećima u Crnoj Gori sa zahtjevom za dostavljanje izvještaja o radu sa izvještajima o finansijskom poslovanju, za 2010, 2011. i 2012. godinu, koji sadrže bilanse stanja i uspjeha.

I pored pisanih urgencija i svakodnevne komunikacije telefonom, još uvijek nijesmo dobili izvještaje od svih preduzeća ili smo dobili nekompletne izvještaje. S druge strane, dostavljeni izvještaji o radu su toliko „šaroliki“ u pogledu načina na koji su sačinjavani, nivoa obrade, sadržaja podataka i drugih elemenata, da su predstavljali pravi izazov za sistematizovanje podataka koje sadrže, zbog čega se, kao neophodna, nameće potreba izrade uputstva za sačinjavanje uniformnih izvještaja, makar u onim najbitnijim elementima, iako se radi o raznorodnim komunalnim djelatnostima.

## 2. KARAKTERISTIKE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Komunalne djelatnosti čini **skup različitih uslužnih djelatnosti i isporuka komunalnih proizvoda** od kojih su neke od egzistencijalnog značaja (vodosnabdijevanje, upravljanje otpadnim vodama i otpadom, a druge imaju veliki uticaj na kvalitet života stanovnika u nekoj zajednici (gradske saobraćajnice, parkinzi, javna rasvjeta, biciklističke staze i sl.), ili na ambijent i ukupnu sliku o kulturi i organizovanosti u nekoj zajednici (javni prevoz, zelene i javne površine i sl.).

Komunalne djelatnosti, uz prostorno planiranje, predstavljaju osnovno područje djelovanja lokalne samouprave. Organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti proističe iz potrebe svih članova neke prostorno uspostavljene zajednice i zbog toga su to djelatnosti od opšteg, odnosno javnog interesa. Zato one prirodno pripadaju lokalnoj samoupravi koja je građanima najbliža forma javne uprave. Organizacija, način finansiranja i osposobljenost zaposlenih u lokalnoj samoupravi izuzetno su važni za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti. Od načina i kvaliteta njihovog obavljanja zavisi koliko će građani biti zadovoljni radom organa lokalne samouprave.

Osnovna obilježja komunalnih djelatnosti su neposredna vezanost za naselje, pružanje usluga građanima i privrednim subjektima na određenom prostoru, zadovoljavanje trajnih potreba od životnog značaja i poseban pravni režim obavljanja poslova, što im daje status djelatnosti od javnog interesa, a obavljaju ih subjekti koji, uz javna ovlašćenja, uglavnom imaju i monopol na tržištu.

Specifičnost komunalnih djelatnosti ogleda se u sljedećem:

- ✚ Određene komunalne usluge predstavljaju **egzistencijalne usluge** što znači da, ukoliko ne postoje, ugrožava se egzistencija stanovništva na određenom području (vodosnabdijevanje, odvoženje otpada, itd.). One su istovremeno i esencijalne usluge jer se ne mogu zamijeniti nekom drugom uslugom.
- ✚ Potrebno je obezbijediti **neprekidnost u snabdijevanju** ovim uslugama, za razliku od mnogih drugih usluga. Visok stepen pouzdanosti u snabdijevanju je karakteristika bilo kojeg organizovanog rješenja primijenjenog u obavljanju komunalnih djelatnosti.
- ✚ Komunalne djelatnosti imaju karakteristike zadovoljenja zajedničkih i individualnih potreba članova neke zajednice:
  - organizovanje poslova kojim se zadovoljavaju zajedničke potrebe, kao što su: čišćenje ulica i drugih javnih površina, održavanje ulica, gradskih saobraćajnica i lokalnih puteva, održavanje javnih zelenilih površina, održavanje mostova i riječnih korita, nije moguće direktno naplatiti od krajnjeg korisnika – zajednička (kolektivna) komunalna potrošnja.
  - individualnu komunalnu potrošnju karakteriše direktna naplata od krajnjeg korisnika; kod ove komunalne usluge je poznat krajnji korisnik i jedinica mjere po kojoj se vrši naplata za korišćenje usluge, čime se obezbjeđuje mogućnost isključenja ili izuzumanja od pružanja komunalne usluge u slučaju neplaćanja (vodosnabdijevanje, sakupljanje, odvođenje i treman otpadnih voda, javna parkirališta, pijace, itd.).
- ✚ Veoma često postoje značajne dnevne i sezonske neravnomjernosti u tražnji za komunalnim uslugama odnosno u njihovoj potrošnji tokom dana, sedmice, sezone, u godini, što se posebno odnosi na zajednice u kojima dolazi do periodičnog značajanog odstupanja u broju korisnika usluga (karakteristika turistički orijentisanih zajednica).

- ✚ Često je u naplati komunalnih usluga prisutna **cijenovna diskriminacija potrošača** (pravnih i fizičkih lica).
- ✚ Za obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti potrebno je izgraditi skupu infrastrukturu (mrežu cjevovoda za distribuciju vode za piće, odvojene mreže cjevovoda za sakupljanje i odvođenje fekalnih i atmosferskih voda, mrežu cjevovoda za distribuciju toplotne energije, mrežu saobraćajnica - puteva, trotoara, biciklističkih staza i sl.)
- ✚ Obavljanje komunalnih djelatnosti ima karakter prirodnog monopola, odnosno za najveći dio komunalnih usluga korisnik nije u mogućnosti da bira operatera koji će mu tu uslugu pružiti. Umjestio njega sistem je upostavljen i organizovan na način da to za potrebe svih članova zajednice radi jedinica lokalne samouprave, odnosno opština.
- ✚ Obavljanje pojedinih komunalnih djelatnosti (upravljanje komunalnim otpadom, vodosnadbijevanje i upravljanje otpadnim vodama) potrebno je organizovati i sprovoditi na način koji je u skladu sa relevantnim propisima EU: Waste Framework Directive, Drinking Water Directive (Directive on the quality of water intended for human consumption), Urban Waste Water Directive.

Dok je usluge individualne komunalne potrošnje moguće naplatiti direktno od korisnika, naplata usluga zajedničke komunalne potrošnje vrši se indirektno, u okviru sistema lokalnih prihoda i sredstava budžeta, ubiranjem naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa i dr.

*Budući da komunalne usluge spadaju u egzistencijalne i esencijalne usluge, pri njihovoj ponudi, odnosno pri formiranju njihove cijene mora se voditi računa o njihovoj dostupnosti tj. **da li sva domaćinstva, pa i ona sa najnižim prihodima mogu sebi da priušte bar minimalni nivo potrošnje komunalnih usluga.** Navedene karakteristike i specifičnosti komunalnih djelatnosti uslovljavaju potrebu državne intervencije u ovoj oblasti, na način kojim se obezbjeđuje **subvencioniranje komunalnih naknada za pojedine kategorije građana.**<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Program privatizacije komunalnih preduzeća iz 2004. godine

## 3. KOMUNALNE DJELATNOSTI U CRNOJ GORI I NAČIN NJIHOVOG OBAVLJANJA

### 3.1. ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

#### 3.1.1. Zakonodavni okvir

Opremljenost gradova i naselja komunalnom infrastrukturom jedan je od preduslova za cjelovitu implementaciju relevantnih zakona i propisa koji su harmonizovani sa odgovarajućim dijelom pravnih tekovina EU čime se daje nepohodan doprinos efikasnijem procesu integracije Crne Gore u zajednicu evropskih država.

#### *Evropska politika u vezi sa komunalnim delatnostima*

Princip autonomije lokalne samouprave uspostavljen Poveljom o lokalnoj samoupravi Savjeta Evrope. Povelja postavlja veoma široke standarde za obavljanje izvornih nadležnosti lokalnih samouprava, pa samim tim i na uticaj koje lokalne samouprave imaju na rad komunalnih preduzeća. Za razliku od Savjeta Evrope, komunitarno pravo Evropske unije uspostavlja određene principe u obavljanju komunalnih djelatnosti koji se moraju usaglasiti sa unutrašnjim pravnim sistemima država članica i država u procesu pristupanja. Važno je naglasiti da se skoro svi zahtjevi komunitarnog prava koji se odnose na komunalne usluge tiču pružanja usluga, a ne upravljačkih i administrativnih aspekata.

Sa aspekta finansijskog i upravljačkog funkcionisanja komunalnih preduzeća i njihovih odnosa sa organima lokalne samouprave, ali i sa državnim organima, posebno je važna Direktiva 80/723/EEC o transparentnosti finansijskih veza država članica s javnim preduzećima (koja je izmijenjena i dopunjena Direktivom 2000/52/EC). Direktiva 80/723/EEC zahtijeva od država članica da čuvaju određene finansijske podatke (najmanje 5 godina) i da ih, na zahtjev, dostave Komisiji. Budući da se, u kontekstu članstva u Evropskoj uniji, javne službe danas dijelom ili u potpunosti izlažu konkurenciji, a da su u prošlosti imale monopolsku poziciju, neophodno je osigurati primjenu pravila Evropske unije o tržišnoj utakmici. **Radi praćenja pravila o konkurenciji, neophodno je da države članice i Komisija raspolažu kvalitetnim podacima o internom finansijskom i organizacionom uređenju tih preduzeća, što zahtijeva potrebu za uspostavljanjem detaljnog i pouzdanog računovodstvenog sistema komunalnih preduzeća.** U ovom trenutku, informacije o finansijskim pokazateljima javnih preduzeća ili računovodstveni podaci nijesu stalno dostupni niti su uvijek dovoljno detaljni ili pouzdani. Obezbeđivanje uslova od strane država članica da se komunalna preduzeća ustanove kao samostalna pravna lica koja imaju sopstveni pravni subjektivitet i finansijsku samostalnost (uz odvojene budžete) predstavlja sredstvo za pravičnu i efikasnu primjenu pravila o tržišnoj utakmici. Ova direktiva važi i za javna i za privatna preduzeća, koja obavljaju djelatnosti od javnog interesa i obuhvata organe javne vlasti na svim nivoima u svim državama članicama. Pojedina manja preduzeća, ili ona koja su samo dijelom značajna za međunarodnu razmjenu su izuzeta od primjene Direktive.

Države članice moraju da obezbijede da finansijsko i organizaciono uređenje relevantnih preduzeća bude takvo da se osigura transparentnost:

- a) troškova i prihoda vezanih za djelatnosti od javnog interesa;
- b) svih detalja o načinima na koji se troškovi i prihodi raspodjeljuju po djelatnostima.

U tom smislu, države članice treba da preduzmu neophodne mjere koje garantuju da su za svako relevantno preduzeće:

- a) odvojeni interni računi za svaku pojedinačnu aktivnost (odnosno da javno preduzeće vodi računovodstvo zasnovano na troškovima);
- b) da svi troškovi i prihodi budu odgovarajuće raspoređeni na osnovu dosledno primijenjenih i objektivno opravdanih načela računovodstva troškova;
- c) jasno utvrđena načela računovodstva troškova po kojima se odvojeni računi vode.

Budući da su odgovorne za organizovanje i uređenje komunalnih djelatnosti, jedinice lokalne samouprave treba da uzmu u obzir pravila koja je postavila Evropska unija u vezi sa uslugama, uključujući i kvalitet usluga, kao i komunitarno pravo o nadmetanju i nabavkama, pravo na uspostavljanje i pružanje usluga, itd. U ovoj oblasti, ključnu ulogu u zakonodavstvu Evropske unije ima Direktiva o uslugama 2006/123/EC Evropskog parlamenta i Savjeta u vezi sa uslugama na unutrašnjem tržištu. Ova Direktiva ima za cilj da objedini unutrašnje tržište usluga svih zemalja članica. Međutim, s obzirom da je organizovanje i uređivanje komunalnih usluga obično u nadležnosti lokalnih samouprava, komunalne usluge, po pravilu, ne ispunjavaju zadate kriterijume da bi se mogle definisati "uslugama" kako je to definisano Direktivom o uslugama.

Prema članu 17 Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu odstupanja od slobodnog pružanja usluga važe za:

- 1) usluge opšteg ekonomskog interesa koje se pružaju u drugoj zemlji članici, između ostalog:
  - (d) distribuciju i snabdijevanje vodom i usluge odvoda otpadnih voda;
  - (e) preradu otpada;

Za ovu oblast posebno je važna i Direktiva Savjeta 93/38/EEC, koja usklađuje postupke javnih nabavki za dodjelu ugovora subjektima koji posluju u sektorima snabdijevanja vodom i električnom energijom, saobraćaja i telekomunikacija. Direktiva postavlja opšta pravila politike javnih nabavki koja se zasnivaju na načelu slobode kretanja robe i usluga, ali predviđa i brojne izuzetke. Slobodna prekogranična tržišna utakmica, u sektoru javnih usluga, donosi smanjenje troškova proizvodnje i uvođenje stranih tehnologija u države članice (kandidate), u korist lokalnih potrošača i konkurentnosti zemlje uopšte. Javna komunalna preduzeća uglavnom obavljaju djelatnosti snabdijevanja vodom i upravljanja otpadnim vodama (kanalizacija) i upravljanja komunalnim otpadom. Nabavke koje vrše ova preduzeća često ne prevazilaze iznos iz člana 14 Direktive (400.000 €), koji podrazumijevaju njenu primjenu. Kada su u pitanju krupnija vodoprivredna preduzeća koja posluju u većim gradovima, situacija je drugačija – za očekivati je da će se sektor snabdijevanja vodom proći kroz period konsolidacije, tokom kojeg će se preduzeća udruživati u veća, i na koja će se Direktiva češće primjenjivati.

Evropski savjet je 1993. godine odredio kriterijume koje neka zemlja treba da ispunjava da bi pristupila EU, koji su poznati kao Kopenhaški kriterijumi. Drugi Kopenhaški kriterijum, koji se odnosi na zahtjev o konkurentskoj ekonomiji, od važnosti je za komunalni sektor, kao značajan sektor u ekonomiji jedne države. Komunalne usluge visokog kvaliteta su važan preduslov dobre poslovne klime u okviru jedne ekonomije, pa bi i u Crnoj Gori trebalo insitirati na kvalitetu ovih usluga. Strane firme najviše interesovanja u komunalnom sektoru pokazuju za usluge

vodosnabdevanja i upravljanja otpadom budući da imaju stabilna tržišta, bilo da se radi o ulaganjima u infrastrukturu koju će koristiti u obavljanju određene komunalne djelatnosti ili o upravljanju već izgrađenom infrastrukturom.

Evropsko zakonodavstvo u oblasti upravljanja otpadom i vodama, kao i u oblasti usluga, nabavki i nadmetanja ima veliki uticaj na sve komunalne delatnosti.

U cilju raskidanja veze između ekonomskog rasta i proizvodnje otpada, Evropska unija je donošenjem Direktive o otpadu 2008/98/EC, obezbijedila pravni okvir za ukupan ciklus upravljanja otpadom, od proizvodnje do odstranjivanja, dajući akcenat na ponovnu upotrebu i reciklažu. Direktiva daje glavne principe koji se tiču upravljanja otpadom koji treba da se prenesu u nacionalno zakonodavstvo i usklade, kako sa nacionalnim, tako i sa opštinskim pravnim okvirom. Principi su: dovoljnost usluge, zaštita ljudskog zdravlja i životne sredine, prioritizacija (hijerarhija) procesa sa prevencijom, ponovnim korišćenjem, recikliranjem i unaprijed predviđenom obnovom, korišćenje najbolje dostupne tehnologije, blizina obrade (najbliža mjestu proizvodnje ili sakupljanja), sakupljanje otpada od strane ovlašćenih lica, planiranje i upravljanje sakupljanjem i obradom otpada, i princip "zagađivač plaća".

Voda je jedna od oblasti koja je najobuhvatnije regulisana relevantnim zakonodavstvom EU, jer zaštita voda od zagađenja, kao jedan od osnovnih zadataka komunalne djelatnosti odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda, spada među najznačajnije zadatke zaštite životne sredine uopšte. Najvažniji propisi iz zakonodavnog okvira EU u oblasti politike voda su:

- ✚ Direktiva 2000/60/EC Evropskog Parlamenta i Savjeta (Okvirna direktiva o vodama) koja uspostavlja okvir rada zajednice u oblasti politike voda i proširuje zaštitu za sve vode na osnovu principa: obezbjeđivanja ekološki čiste vode, smanjenja zagađivanja voda, bezbjedne obrade voda, kombinovanog pristupa, koji uključuje kontrolu riječnog korita i posljedičnu kontrolu, kao i realne cijene za upotrebu vode. Cilj ove direktive je da bude usvojena, odnosno implementirana u svim evropskim zakonodavstvima do 2015. godine. Od posebnog značaja u ovoj oblasti je učešće građana kao donosilaca odluka i korisnika.
- ✚ Direktiva o vodi za piće (80/778/EC) koja ima za cilj da zaštiti ljudsko zdravlje uspostavljajući striktno standarde kvaliteta vode za piće. Zemlje članice moraju da vrše monitoring kvaliteta vode za piće i da preduzmu neophodne korake da bi se obezbijedila usaglašenost sa mandatornim standardima. Među ostalima, granične vrijednosti olova i trihalogenog metana (dodatni produkti hlorizacije) mogu zahtijevati dodatno investiranje, s obzirom da zastarjele olovne cijevi treba zamijeniti. Zemlje članice su ispunile svoje obaveze ako voda u njihovim distributivnim sistemima ne prelazi propisanu graničnu vrijednost.
- ✚ Direktiva o gradskim otpadnim vodama (91/271/EEC) ima za cilj da zaštiti površinske vode na kopnu i priobalne vode i reguliše sakupljanje i obradu gradskih otpadnih voda i ispuštanje određenih biorazgradivih industrijskih otpadnih voda (obično iz agro prehrambene industrije). U zemljama članicama EU, za sva naselja sa više od 15.000 stanovnika, do kraja 2000. godine, i za naselja sa više od 2.000 stanovnika čije otpadne vode se ispuštaju u kopnene vode (ili plićake), mora se uvesti sekundarni tretman prerade tj. proces biološkog prečišćavanja, do kraja 2005. godine. Viši nivo prečišćavanja je neophodan za takozvane osjetljive oblasti (tj. vodene površine koje su podložne eutrofikaciji ili u opasnosti da to postanu).

Za potrebe implementacije ove direktive potrebno je:

- identifikovati aglomeracije kojima je neophodan kanalizacioni sistem - mreža i/ili postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda ili njihovo unapređenje;

- uspostaviti faznu implementaciju programa za razvoj kanalizacionih sistema;
- razviti detaljne strategije za kapitalne investicije kako bi mogli da se podnesu troškovi koji su neophodni za izgradnju, poboljšanje i zamjenu kanalizacionih sistema;
- izvršiti procjenu troškova za korisnike, razviti strategije za povraćaj troškova;
- razviti i implementirati strategije za ponovno korišćenje i/ili odlaganje kanalizacionog mulja;
- izvršiti procjenu potrebe za obukom za zaposlene na održavanju kanalizacionih sistema.

Zemlje članice će morati da obezbijede da se usluge isporuke vode plaćaju po punoj cijeni koja pokriva sve troškove. Program mjera će morati da bude zasnovan na svim relevantnim propisima iz oblasti voda (propisima EU, nacionalnim i lokalnim propisima) i moraće da bude pravno obavezujući.

Prethodno su navedeni samo osnovi propisi EU iz oblasti upravljanja otpadom i oblasti voda koje prati veliki broj drugih propisa koji uređuju pojedine segmente ovih oblasti. O tim propisima bilo je više riječi u dokumentima o kojima se Vlada Crne Gore izjašnjavala, a koji su zasebno obrađivali teme iz oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i otpadom.

### ***Propisi Crne Gore kojima se uređuje obavljanje komunalnih djelatnosti i drugi propisi koji su u vezi sa komunalnim djelatnostima***

#### **1. Zakon komunalnim djelatnostima**

Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni list RCG“, broj 12/95) određuje načela, način obavljanja i finansiranja komunalnih djelatnosti, kao i druga pitanja vezana za obavljanje komunalnih djelatnosti. Osnovno načelo komunalnih djelatnosti je da se njihovim obavljanjem ostvaruje javni interes, što znači da je riječ o djelatnostima koje su potrebne za zadovoljavanje opštih društvenih potreba te zahtijevaju posebno uređenje. Zakon o komunalnim djelatnostima stoga utvrđuje komunalne djelatnosti, a pored njih jedinica lokalne samouprave može neku djelatnost od lokalnog značaja propisati kao komunalnu djelatnost.

Oblast komunalnih djelatnosti u pravnom sistemu Crne Gore uređuje veliki broj propisa. Pored važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, koji je usvojen 1995. godine, ovu oblast regulišu propisi o upravljanju otpadom, vodama, putevima, sahranjivanju i grobljima, o obavljanju drugih djelatnosti od opšteg interesa, o sredstvima u svojini Crne Gore, o lokalnoj samoupravi, Glavnom gradu, energetici, trgovini, koncesijama, javnim nabavkama i drugi. Mnogi od navedenih propisa donijeti su poslije važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima. Naime, posljednjih godina sukcesivno su donošeni ili značajnije mijenjani zakoni koji uređuju pitanja od suštinskog uticaja za obavljanje komunalnih djelatnosti, kao što su Zakon o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga („Službeni list RCG“, broj 30/02 i „Službeni list CG“, broj 08/09), Zakon o koncesijama („Službeni list CG“, broj 08/09), Zakon o javnim nabavkama („Službeni list CG“, broj 42/11), Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06 i „Službeni list CG“ br. 88/09, 03/10, 73/10, 38/12), Zakon o vodama („Službeni list RCG“, broj 27/07 i „Službeni list CG“ br. 73/10, 32/11, 47/11), Zakon o upravljanju otpadom („Službeni list CG“, broj 64/11). Navedeni zakoni predstavljaju jedan od razloga da se donošenjem novog zakona o komunalnim djelatnostima ova oblast uredi u skladu s načelima ustanovljenim u njihovim relevantnim odredbama.

Takođe, neusklađenost Zakona o komunalnim djelatnostima sa sektorskim zakonima ne obezbjeđuje neophodne uslove za efikasno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti.

Dosadašnja praksa odavno je nametala potrebu za izmjenama i dopunama zakonskih odredaba u ovoj oblasti ukazujući u kojem pravcu i obimu bi one trebale da budu izvršene. Prije svega, važeći zakonski okvir ne obezbjeđuje sigurnost i predvidivost poslovanja privatnom sektoru kao i nužnu zaštitu javnog interesa u postupcima povjeravanja komunalnih djelatnosti. Zbog toga je potrebno da se Zakon promijeni i uvede jasnija i transparentnija procedura za povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti, omogući postepeno poboljšanje kvaliteta upravljanja i poslovanja u komunalnom sektoru, izvrši usklađivanje cijena komunalnih usluga sa ekonomskim principima. Shodno tome, pripremljen je i od strane Vlade Crne Gore utvrđen Predlog zakona o komunalnim djelatnostima koji je, krajem 2011. godine, dostavljen Skupštini Crne Gore na donošenje.

## **2. Zakon o upravljanju otpadom**

Donošenjem Zakona o upravljanju otpadom Crna Gora je po prvi put dobila cjelovit i sveobuhvatan propis, koji omogućava da se ova oblast uredi na jedan sistematičan, razumljiv i način koji je u skladu sa evropskim standardima i direktivama. Zakon uređuje pitanja upravljanja otpadom štiteći život i zdravlje ljudi, kao i životnu sredinu, i u skladu sa principom održivog razvoja naročito principima prevencije stvaranja, odnosno smanjenja količine otpada, kao i principima obrade i odlaganja otpada, odnosno zaštite resura i održivog upravljanja resursima.

Zakonom su tretirane sve vrste otpada, od onog sakupljenog u domaćinstvima (komunalnog) do posebnih vrsta otpada, koje mogu sadržati i opasne materije, kao što su PCB, razna otpadna ulja, baterije i akumulatori, otpadne gume, elektronski uređaju, stara odbačena vozila, medicinski i vetreniraski otpad, kanalizacioni mulj, itd. Zakon je obuhvatio i različite načine trajnog zbrinjavanja otpada, od različitih vrsta deponija, do procesa spaljivanja.

S aspekta ovog dokumenta, posebno je značajan segment Zakona kojim se uređuju pitanja vezana za stvaranje uslova i organizovanje poslova upravljanja komunalnim otpadom. U suštini, primjena Zakona se temelji se na realizaciji aktivnosti predviđenih Strateškim master planom za upravljanje otpadom kojim je obuhvaćena izgradnja regionalnih centara za upravljanje otpadom sa regionalnim sanitarnim deponijama, na kojima bi se odlagao otpad sakupljen na teritoriji svih opština u Crnoj Gori, sanacija postojećih odlagališta otpada, nabavka opreme i sredstava za bolju tehničku opremljenost javnih komunalnih preduzeća, rješavanje pitanja odlaganja opasnog otpada itd. Sredstva potrebna za cjelovitu implementaciju Master plana procijenjena su na iznos od 110 do 120 miliona €. Izgradnja regionalnih sanitarnih deponija i početak njihovog rada predstavlja osnovni uslov za implementaciju Zakona o upravljanju otpadom.

## **3. Zakon o vodama**

Zakonom o vodama ("Službeni list RCG", br. 27/07) uređuje se pravni status i način integralnog upravljanja vodama, vodnim i priobalnim zemljištem i vodnim objektima, uslovi i način obavljanja vodne djelatnosti i druga pitanja od značaja za upravljanje vodama i vodnim dobrom.

Za ovaj dokument, posebno je značajan dio odredbi koji se odnosi na javno vodosnabdijevanje i zaštitu voda od zagađenja. Zakonom i ustanovljen prioritet u korišćenju vode prema kojem korišćenje vode za snabdijevanje stanovništva vodom za piće, sanitarne potrebe, napajanje stoke i odbranu zemlje ima, navedenim redom, prioritet nad korišćenjem vode za ostale namjene. S obzirom na navedeni prioritet, u Zakonu je posebna pažnja posvećena očuvanju i zaštiti podzemnih voda i voda izvorišta koje posjeduju kvalitet pogodan za piće.



Shodno odredbama ovog zakona jedinica lokalne samouprave dužna je da organizuje i obezbijedi javno vodosnabdijevanje na svojoj teritoriji za sva naselja veća od 200 stanovnika, ili čija je prosječna godišnja potreba za vodom veća od 100 m<sup>3</sup>/dan (1.16 l/s). Uređena su pitanja koja se odnose na stalnu i sistematsku kontrolu kvaliteta vode i obavezu obezbjeđenja garantovanog minimuma nizvodno od vodozahvata i sanitarnu zaštitu izvorišta. Utvrđena je obaveza postavljanja uređaja za stalno i sistematsko mjerenje količina zahvaćene vode i obaveza praćenja karakteristika vode, odnosno kvalitativnih i kvantitativnih parametara za postojeća i potencijalna izvorišta.

Pored prethodnog, Zakonom su ustanovljeni ciljevi zaštite životne sredine u dijelu zaštite voda, kako površinskih, tako podzemnih, kao i za zaštićena vodna područja, u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama. Za ostvarivanje tih ciljeva potrebno je izvršiti klasifikaciju i kategorizaciju površinskih i podzemnih voda, odnosno vodnih tijela, na osnovu čega se definiše nivo prečišćavanja otpadnih voda, budući da Zakon predviđa obavezu prečišćavanja otpadnih voda prije njihovog ispuštanja u sistem javne kanalizacije ili drugi prijemnik. Zakon je uredio i druge obaveze zagađivača koje se odnose na: plaćanje u slučaju utvrđene, direktne ili indirektno štete koju pričinio zagađenjem, upravljanje objektima za zaštitu voda, postavljanje uređaja za mjerenje, zatim mjerenje količina i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda, kao i njihovog uticaja na prijemnik. Jedinica lokalne samouprave, odnosno preduzeće na koje je ona prenijela pravo upravljanja, dužna je da planira i godišnje ulaže sredstva u objekte prečišćavanja otpadnih voda za najmanje 2 000 ekvivalentnih stanovnika.

#### **4. Zakon o finansiranju upravljanja vodama**

Zakonom o finansiranju upravljanja vodama („Službeni list CG“, brj 65/08) utvrđuju se izvori sredstava za finansiranje upravljanja vodama, način obračunavanja i plaćanja naknada za zaštitu i korišćenje voda i vodnog dobra i druga pitanja od značaja za obezbjeđivanje i korišćenje tih sredstava.

#### **5. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata**

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 51/08; 40/10;34/11; 35/13 i 39/13) uređuje pitanja vezana za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Komunalno opremanje građevinskog zemljišta obuhvata izgradnju objekata i uređaja komunalne nfrastukture. Za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, investitor objekta plaća naknadu, koja je prihod jedinice lokalne samouprave. Jedinica lokalne samouprave je u obavezi da investitoru obezbijedi komunalne objekte i instalacije do priključka na urbanističku parcelu, uključujući i priključak za vodovod, fekalnu i atmosfersku kanalizaciju i javnu rasvjetu, puteve i ulice u naselju, nadvožnjake, podvožnjake i mostove, pješače prolaze, pločnike, trgove, skverove i javna parkirališta u naselju, zelene površine u naselju, blokovsko zelenilo, terene za rekreaciju, dječija igrališta, parkove, pješačke staze i travnjake, biciklističke staze, javne gradske komunalne objekte i groblja, deponije i objekte za preradu i uništavanje otpadnih materijala, priključke komunalnih instalacija čija funkcija može biti od značaja u uslovima nastanka vanredne situacije, elementarnih nepogoda ili radi zaštite države. Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata investitori nekih objekata oslobođeni su plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. U tom slučaju lokalna samouprava nije dužna da im obezbijedi priključke na komunalnu infrastrukturu.

## 6. Zakon o koncesijama

Zakonom o koncesijama ("Službeni list CG", broj 08/09), uređuju se uslovi, način i postupak davanja koncesija, predmet koncesija i druga pitanja od značaja za ostvarivanje koncesije, prema kojem se koncesije, pored ostalog, daju za korišćenje prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i drugih dobara od opšteg interesa, obavljanje djelatnosti od javnog interesa i obezbjeđenja razvoja i funkcionisanja infrastrukture, izgradnje, rekonstrukcije i modernizacije objekata od značaja za pružanje javnih usluga.

### 3.1.2. Institucionalni okvir

Shodno članu 32 tačka 1 Zakona o lokalnoj samoupravi, opština, odnosno jedinica lokalne samouprave „uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda“. Na ovaj način jedinice lokalne samouprave, uvažavajući sopstvene specifičnosti i potrebe, utvrđuju način na koji će organizovati i na koji će se obavljati komunalne djelatnosti. Važećim zakonskim rješenjima omogućeno je da komunalne djelatnosti mogu obavljati privredna društva koje osniva jedinica lokalne samouprave (grad, opština) i eksterna privredna društva i preduzetnici, na bazi posebnih ugovora kojima se utvrđuju uslovi i način obavljanja ovih poslova. Shodno tome, jedinice lokalne samouprave, i od njihove strane, za obavljanje komunalnih djelatnosti, angažovana privredna društva i preduzetnici, dužni su da obezbijede:

- trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti,
- održavanje komunalnih objekata i uređaja u stanju funkcionalne sposobnosti,
- obavljanje komunalnih djelatnosti na načelima održivog razvoja,
- javnost rada.

Institucionalni okvir za pružanje komunalnih usluga treba da omogući njihovo obavljanje u propisanom obimu, kvalitetu i bez štetnih uticaja na zdravlje građana i životnu okolinu.

Ne postoji model optimalne organizacije i finansiranja obavljanja komunalnih djelatnosti. Zakon o komunalnim djelatnostima daje samo osnovno usmjerenje u tom pogledu, a jedinice lokalne samouprave i subjekti koji obavljaju komunalne djelatnosti, obvezni su da osiguraju njihovo trajno i kvalitetno obavljanje u skladu s načelima održivog razvoja i javnosti rada i da održavaju komunalne objekte, opremu i uređaje u stanju stalne funkcionalne sposobnosti.

Odnosi u obavljanju komunalnih djelatnosti uređuju se odlukom nadležnog organa lokalne samouprave, a nadzor nad njenim provođenjem vrši komunalna policija.

### ***Uloga državnih organa u obavljanju komunalnih djelatnosti***

Javna administracija u Crnoj Gori je uspostavljena na dva nivoa – državni i lokalni, ali su propisane mogućnosti i uslovi kada se određene aktivnosti organizuju i na regionalnom nivou, odnosno kada se ove aktivnosti realizuju od strane dvije ili više jedinica lokalne samouprave. Neke od nacionalnih strategija, kao što je nacionalna strategija za upravljanje otpadom, upućuju da se pojedini komunalni sistemi umjesto na lokalnom nivou uspostave na regionalnom, odnosno nacionalom nivou.

Kreiranje politika u komunalnom sektoru je u najvećoj mjeri u nadležnosti Vlade. Predlažući zakone i usvajajući, u skladu sa svojim nadležnostima, podzakonska akta, Vlada kreira okvir za sprovođenje usvojene politike u oblasti komunalnih djelatnosti, odnosno definiše odnose između svih nadležnih i uključenih subjekata. Strateško planiranje se takođe odvija na nacionalnom nivou dok je, u skladu sa usvojenim strategijama, dugoročno i operativno planiranje u punoj ingerenciji lokalne samouprave. Međutim, državna vlast i u pripremi i sprovođenju dugoročnih i operativnih lokalnih planova ima značajnu ulogu budući da obezbjeđuje značajna sredstva za realizaciju neophodnih investicija. Ono što je potrebno obezbijediti u ovom smislu je potpuna usaglašenost u planiranju na državnom i lokalnom nivou. Samo ovako koncipirani sistemi mogu biti održivi, a razvoj postati kontinuiran i skladan. Obezbeđenje usklađenosti planova sprovode nadležna ministarstva kroz proces izdavanja saglasnosti na planove, plansku i tehničku dokumentaciju i izdavanja uslova i dozvola.

Činjenica da postoji podjela nadležnosti između više resora (Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva zdravlja, Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija i dr.) utiče na efikasnost u sprovođenju propisa i obavljanju pojedinih komunalnih djelatnosti. Posebna poteškoća je što proces obezbjeđivanja komunalnih usluga ne nadzire niti na njega može da utiče nezavisno regulatorno tijelo na nivou države.

Na osnovu prethodno iznijetog, očigledno je da, prije svega, odredbe o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti iz Zakona o komunalnim djelatnostima, a zatim i neadekvatan način formiranja cijena komunalnih usluga ne obezbjeđuju osnov za efikasno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti. Istovremeno, važeći zakonski okvir ne obezbjeđuje sigurnost i predvidivost poslovanja privatnim privrednim društvima u ovoj oblasti, jer ograničava i narušava konkurenciju zbog nepostojanja jasne procedure povjeravanja poslova koja bi omogućila suštinsku jednakost ponuđača tj. konkurentnost na tržištu. Zakon ne obezbjeđuje ni nužnu zaštitu javnog interesa u postupcima povjeravanja komunalnih djelatnosti, zato je potrebno da se uvede jasnija i transparentnija procedura za povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti i omogući postepeno usklađivanje poslovanja vršilaca komunalnih djelatnosti sa ekonomskim principima, odnosno sa principom pokrivenosti cjelokupnih troškova obavljanja komunalnih djelatnosti.

## 3.2. PREGLED KOMUNALNIH DJELATNOSTI U CRNOJ GORI

Shodno važećem Zakonu o komunalnim djelatnostima, pod komunalnim djelatnostima smatraju se:

### 3.2.1. Snabdijevanje vodom



Najvažniji cilj neke zajednice u oblasti vodosnabdijevanja je osiguranje i kontinuirana isporuka dovoljnih količina vode za potrebe stanovništva i privrede. Javno vodosnabdijevanje je zahvatanje, tretman, zaštita izvorišta voda i isporuka vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mjernog instrumenta potrošača, uključujući i mjerni instrument. Planiranje vodosnabdijevanja sprovodi se na državnom i lokalnom nivou, odnosno na nivou opština. Prosječna snabdjevenost stanovništva vodom u Crnoj Gori iz javnih vodovodnih sistema iznosi 62%, što znači da se na

ovaj način vodom snabdijeva oko 390.000 stanovnika. U urbanim sredinama, ovaj procenat iznosi preko 98 %. I pored značajnih aktivnosti i ulaganja na planu poboljšanja vodosnabdijevanja u poslednjih nekoliko godina, u Crnoj Gori još uvijek postoji nesklad između potreba za vodom i mogućnosti vodosnabdijevanja. Osim problema nedovoljne razvijenosti vodovodnih sistema, posebne teškoće stvaraju veliki gubici vode u sistemima koji duži vremenski period prosječno iznose više od 60 %. Razlozi su starost vodovodne mreže koja ne ispunjava tehničke uslove, nedovoljno održavanje, nedostatak mjernih uređaja u sistemima, česta fizička oštećenja mreženelegalno korišćenje vode iz distributivne mreže i dr. Poseban problem predstavljaju mali vodovodi u ruralnim naseljima, koje su izgradili građani za svoje potrebe, koji nisu dati nikom na upravljanje i brigu o njima, a prilikom čije izgradnje često nijesu poštovani propisi. Za efikasnije organizovanje vodovodnog sistema bilo bi korisno njihovo povezivanje, odnosno grupisanje u veće sisteme, regionalnog /međupštinskog/ tipa tamo gdje je to moguće. Jedan takav sistem, ali samo u dijelu dovođenja vode do opštinskih vodovodnih sistema, razvijen je na Crnogorskom primorju.

### 3.2.2. Upravljanje otpadnim vodama



Djelatnost upravljanja otpadnim vodama obuhvata otpadne vode iz domaćinstava i predtretirane otpadne vode iz proizvodnih kapaciteta i atmosferske otpadne vode. Upravljanje tzv. fekalnim vodama obuhvata prihvatanje i odvođenje otpadnih voda iz domaćinstava, predtretiranih otpadnih voda nastalih tokom proizvodnih procesa i voda sličnog sastava javnom kanalizacijom, njihovo prečišćavanje i ispuštanje u recipijent i crpljenje, odvoz i zbrinjavanje otpadnih voda iz septičkih jama. Upravljanje

atmosferskim otpadnim vodama je prihvatanje, odvođenje i ispuštanje atmosferskih otpadnih voda sa javnih i drugih uređenih površina koje su povezane na javnu atmosfersku kanalizaciju, i održavanje izgrađenih objekata i prirodnih vodotoka za prihvatanje i odvođenje bujičnih voda.

Sa ovom djelatnošću usko je vezana i djelatnost upravljanja kanalizacionim muljem koji nastaje u postupku prečišćavanja otpadnih voda i koju, uglavnom obavljaju preduzeća koja se bave prečišćavanjem otpadnih voda, iako je upravljanje kanalizacionim muljem dio oblasti upravljanja otpadom.

Iako je ova djelatnost usko povezana s djelatnošću vodosnabdijevanja, u dosadašnjem periodu posvećivano joj manje pažnje. Svega je 62% korisnika usluga vodosnabdijevanja je priključeno na kanalizacione sisteme, a prečišćava se manje od 14,58 % proizvedenih otpadnih voda (objašnjenje ovog podatka dato je na strani 52). Aktivnostima koje se realizuju posljednjih godina, nadležni organi državne uprave i jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju neophodne infrastrukturne pretpostvake, opremu, sredstva i uređaje za obavljanje komunalnih djelatnosti. Sredstva za ove aktivnosti obezbjeđuju se iz kredita međunarodnih finansijskih institucija, preprstupnih fondova EU, državnog i budžeta jedinica lokalne samouprave kao i naporima javnih komunalnih preduzeća.

### 3.2.3. Upravljanje otpadom



Upravljanje otpadom u Crnoj Gori prioritetno je pitanje zaštite životne sredine i jedno od najzahtjevnijih područja u smislu usklađivanja sa standardima EU. Za razliku od zemalja članica EU, gdje je otpad resurs od kojeg se dobijaju određene sirovine ili energija, Crna Gora je suočena s nizom problema u oblasti upravljanja otpadom koji ozbiljno ugrožavaju životnu sredinu. Rješavanje tih problema i orijentacija prema savremenom upravljanju otpadom preduslov je za ulazak u EU.

Upravljanje komunalnim otpadom je sakupljanje, transport, priprema za preradu, prerada i odlaganje komunalnog otpada, odnosno otpada nastalog u domaćinstvima i drugog otpada koji je po svojim svojstvima sličan otpadu nastalom u domaćinstvima i tretman procjednih voda sa deponija komunalnog otpada, kao i upravljanje i održavanje infrastrukturnih objekata, opreme i sredstava i održavanje deponija nakon zatvaranja.

Organizovano sakupljanje otpada prvi je korak upravljanja komunalnim otpadom. U razvijenim zemljama tom aktinošću je obuhvaćeno više od 90% ukupne populacije, a u zemljama u razvoju u prosjeku jedva trećina. U Crnoj Gori taj procenat iznosi preko 85 %.

U Crnoj Gori je procijenjena godišnja količina komunalnog otpada na oko 220.000 tona ili oko 354 kilograma po stanovniku godišnje, odnosno 0,97 kg/stanovniku na dan. Realna količina otpada koji stanovnik Crne Gore prosječno proizvede dnevno je manja i iznosi oko 0,85 kg/dan, jer značajne količine otpada generišu i turisti koji su u 2012. godini ostvarili oko 10 miliona registrovanih noćenja. Aktivnosti upravljanja komunalnim otpadom u 21 opštini u Crnoj Gori obavlja 24 komunalnih preduzeća. Sakupljeni komunalni otpad odlaže se na lokacijama koje su odredile jedinice lokalne samouprave. Postoje dvije regionalne sanitarne deponije u Podgorici i Baru na kojima se odlaže otpad sakupljen sa područja sedam opština. Na taj način omogućeno je da se otpad sakuplje sa područja opština na kojima živi oko 50% stanovništva odlaže na objektima i na način u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom. Otpad sakupljen sa područja preostalih 13 jedinica lokalne samouprave odlaže se na neuređenim odlagalištima.

### 3.2.4. Uređenje i održavanje javnih površina



Pod uređenjem i održavanjem javnih površina, koja predstavljaju djelatnost zajedničke komunalne potrošnje, naročito se podrazumijeva sađenje i održavanje drveća i drugog rastinja, održavanje, opremanje, čišćenje i održavanje ulica, trotoara, trgova, čišćenje i zaštita parkova, javnih zelenih površina i zaštitnog zelenila; uređenje, održavanje, čišćenje i zaštita rekreacionih površina, dječijih igrališta, plaža, obala rijeka, jezera, otvorenih odvodnih kanala i sl.; uređenje, održavanje, čišćenje i zaštita pješačkih i biciklističkih staza, trotoara, trgova i drugih pješačkih zona i pratećeg mobilijara (uključujući fontane, javne česme i slično); održavanje autobuskih stajališta koja se koriste za potrebe gradskog linijskog saobraćaja, i uklanjanje leševa životinja s tih površina.

Efikasno i svrsishodno održavanje javnih površina postavlja pred sve službe za održavanje čistoće u gradovima visoke zahtjeve za organizacionom, stručnom i tehničkom opremljenošću. Da bi organizacija čišćenja javnih površina bila pravilno postavljena, treba ispuniti određene sanitarne zahtjeve, čuvati nivo održavanja čistoće, definisati veličinu, oblik i tip javnih površina koje treba čistiti i održavati, načine čišćenja javnih površina, kao i mogućnost čišćenja u pogledu vrste opreme za čišćenje, odrediti normative rada i vremena za održavanje javnih površina, rasporediti tehnološke tačke po gradu.

Važeći Zakon o komunalnim djelatnostima nije obezbijedio osnov za definisanje izvora finansiranja za obavljanje djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, tako da su za ove potrebe korišćena sredstva iz budžeta lokalnih samouprava. Na bazi plana radne snage i opreme, koji se izrađuju prema programu i planu održavanja javnih površina, predviđa se koliko je novca potrebno za održavanje čistoće javnih površina u gradovima. Svaki grad će biti onoliko čist koliko to njegovi građani žele, odnosno koliko novaca žele i mogu da izdvoje u tu svrhu.

U predlogu teksta novog Zakona o komunalnim djelatnostima izvršena je podjela komunalnih djelatnosti na komunalne djelatnosti individualne i djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje, u cilju jasnog određivanja izvora finansiranja obavljanja ovih djelatnosti i namjene tako obezbijedenih sredstava.

### 3.2.5. Održavanje pijaca



Održavanje pijaca je upravljanje i održavanje uređenog otvorenog ili zatvorenog prostora i objekata koji se koriste za prodaju proizvoda u skladu sa zakonom.

Shodno Zakonu o unutrašnjoj trgovini ("Službeni list CG", br. 49/08 i 40/11) prodaja na pijaci obuhvata prodaju voća i povrća, stočarskih, živinarskih i ostalih poljoprivrednih proizvoda, zanatskih proizvoda, proizvoda domaće radinosti i ostale robe koja po svojim osobinama može da se izlaže pijačnoj trgovini; na zelenoj pijaci vrši se prodaja voća i povrća, stočarskih, živinarskih i ostalih poljoprivrednih proizvoda. Na

pijaci se takođe može organizovati poseban prostor za prodaju upotrebljavane robe, a na pijacama posebnih namjena može se vršiti i prodaja: stoke, ogrijevnog drveta, polovnih motornih vozila, polovnih auto djelova i dr. Na pijacama se vrši prodaja robe koja po svojoj prirodi ne zahtijeva posebne uslove rukovanja i čuvanja.

Za obavljanje ove djelatnosti moraju biti ispunjeni minimalni tehnički uslovi, opšti sanitarni i zdravstveni uslovi kao i drugi uslovi s obzirom na oblik i način obavljanja djelatnosti. Na tržnicama je obvezno pridržavanje pijačnog reda, koje propisuje subjekat koji upravlja pijacama.

*Pravilnikom o minimalnim tehničkim uslovima za obavljanje prometa robe i vršenja usluga u prometu robe iz 2002. godine, određena je i prodaja robe izvan prostorija, dakle i na pijacama, koje predstavljaju uređeni prostor koji mora ispunjavati opšte sanitarno-higijenske uslove u pogledu izgradnje i uređenja, snabdijevanja vodom, odvoda otpadnih voda, uklanjanja čvrstih otpadnih materijala, potreban broj toaletnih prostorija srazmjeran broju prodajnih objekata, odnosno prodajnih mjesta na pijaci, u skladu sa propisima kojima se uređuju sanitarno higijenski uslovi za tu*

vrstu objekata. S obzirom na to da objekti tržnice/pijace moraju biti priključeni na javnu vodovodnu, kanalizacionu i električnu mrežu, da mora postojati javna rasvjeta, kao i da mora biti opremljena u skladu sa propisima, pijace/tržnice predstavljaju sve veći trošak za lokalnu samoupravu. Veliki trgovački lanci, ogromnom ponudom proizvoda, provođenjem politike »sve na jednom mjestu«, sve više privlače kupce sa tržnica.

U Crnoj Gori djelatnost organizovanja i održavanja pijaca obavlja se u okviru 21 preduzeća, koja pored ove, uglavnom obavljaju i druge komunalne djelatnosti, izuzimajući Podgoricu.

### 3.2.6. Održavanje groblja i sahranjivanje



Kao komunalna djelatnost utvrđeno je održavanje groblja i objekata koji se nalaze u okviru groblja (mrtvačnica, kapela i krematorijum), sahranjivanje ili kremiranje, kao i drugi poslovi koji se odnose na sahranjivanje ili kremiranje. Ranije su ova pitanja bila uređena posebnim propisom. Zbog specifičnosti ove komunalne djelatnosti, u sprovođenju Zakona o komunalnim djelatnostima u njenom obavljanju, nastaju nedoumice u pogledu toga koji subjekti mogu obavljati komunalnu djelatnost održavanja groblja i krematorija, kao i o

načinu obavljanja te djelatnosti, zbog čega je ovu materiju potrebno preciznije urediti. Prostor za ukop je u većini sredina poseban problem. Obično su groblja na samim rubovima naselja ili zadiru, zbog jake urbanizacije, u sama naselja. Lokalnoj samoupravi često nedostaje prikladno zemljište za proširenje groblja i često se obezbjeđuje po visokim tržišnim cijenama, što stvara vrlo visoke troškove ukopa.

### 3.2.7. Javna rasvjeta



Shodno Zakonu o komunalnim djelatnostima, pojam javne rasvjete odnosi se na upravljanje, održavanje objekata i uređaja javne rasvjete, uključujući podmirivanje troškova električne energije za rasvjetu javnih površina, javnih puteva koji prolaze kroz naselje i nekategorisanih puteva. Javna rasvjeta kao komunalna djelatnost nije posebno uređena.

Javna rasvjeta pripada grupi komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje i saglasno tome finansira se iz budžeta jedinica lokalne samouprave.

Shodno Zakonu o energetske efikasnosti ("Službeni list CG", br. 29/10 i 40/11) jedinica lokalne samouprave je u obavezi da donose program poboljšanja energetske efikasnosti, u skladu sa Strategijom energetske efikasnosti koji, pored ostalog, obuhvata i planove unaprjeđenja sistema komunalnih usluga (javna rasvjeta, vodosnabdijevanje, upravljanje otpadom i dr.) i saobraćaja radi poboljšanja energetske efikasnosti.

### 3.2.8. Javni prevoz putnika



Javni prevoz putnika u gradskim i prigradskim naseljima je prevoz putnika u gradskom linijskom saobraćaju koji se vrši na linijama na području grada ili naseljenog mjesta, odnosno prigradskom linijskom saobraćaju koji se vrši između dva ili više naseljenih mjesta na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Bez javnog gradskog prevoza danas je nezamisliv život u velikim gradovima, jer znači uštedu, sigurnost saobraćaja u cijelosti, smanjenje zagađenja životne sredine, itd.

Posebni zakon koji uređuje pitanja prevoza putnika u javnom saobraćaju je Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju ("Službeni list RCG" broj 45/05 i "Službeni list CG", br. 75/10 i 38/12). Prema ovom zakonu, djelatnost javnog prevoza putnika i tereta u drumskom saobraćaju mogu obavljati domaća pravna ili fizička lica koja su registrovana za obavljanje ovih djelatnosti. Javni prevoz putnika u gradskom i prigradskom saobraćaju se može obavljati na osnovu licence koju izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Detaljnije propise o prevozu donosi lokalna samouprava, a prevoznik mora donijeti svoje akte: vozni red, cijenu vozne karte i dr.

Situacija u Crnoj Gori je takva da je javni prevoz putnika obavljaju privredna društva sa kojima je jedinica lokalne samouprave zaključila ugovor o ustupanju pojedinih gradskih i prigradskih linija. Gradski prevoz funkcioniše u Glavnom gradu Podgorica, dok u drugim jedinicama lokalne samouprave nije razvijen i javnim prevozom putnika uglavnom su obuhvaćena prigradska i seoska naselja.

### 3.2.9. Održavanje lokalnih puteva



Prema značaju za saobraćaj i funkciji povezivanja u prostoru, shodno Zakonu o putevima ("Službeni list RCG", broj 42/04 i "Službeni list CG", br. 21/09, 54/09, 40/10 i 36/11), javni putevi u Crnoj Gori su podijeljeni na: državne puteve (autoputevi, magistralni i regionalni putevi) kojima upravlja Direkcija za saobraćaj i opštinske (lokalni putevi, kao i ulice u naseljima), kojima upravlja jedinica lokalne samouprave.

Komunalna djelatnost održavanja opštinskih puteva i biciklističkih staza obuhvata: popravku, čišćenje i pranje gradskih ulica i ulica u naseljima i putnih objekata, uključujući i priključke do urbanističke parcele; popravku i čišćenje kolovoza lokalnog puta u granicama putnog pojasa i mostova i drugih putnih objekata; održavanje, čišćenje i zaštita pripadajućeg putnog pojasa i sistema za odvodnjavanje; uklanjanje oštećenih i napuštenih vozila, leševa životinja i drugih stvari sa lokalnih puteva, odnosno gradskih ulica; čišćenje snijega i leda sa kolovoza i kolovoza autobuskih stajališta i posipanje kolovoza u krivinama i većim nagibima puta; održavanje i čišćenje biciklističkih



staza; postavljanje, obnavljanje, čišćenje i modernizacija horizontalne, vertikalne, svjetlosne i zvučne saobraćajne signalizacije, i druge radove na održavanju puta i objekata na njima.

Djelatnost održavanja lokalnih puteva važna je i iz razloga što od nje često zavisi mogućnost obavljanja drugih komunalnih djelatnosti.

### 3.2.10. Obavljanje dimnjačarskih usluga



Dimnjačarske usluge obuhvataju čišćenje i kontrolu dimovodnih objekata i uređaja za loženje. Za razliku od važećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, u Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima, dimnjačarske usluge su svrstane u grupu djelatnosti koje jedinica lokalne samouprave može odrediti kao komunalnu djelatnost od lokalnog značaja i propisati uslove i način njenog obavljanja. U tom slučaju nadležni organi jedinica lokalne samouprave uređuju organizaciju i rad dimnjačarske

službe, rokove čišćenja dimnjaka i vrše nadzor nad radom dimnjačarske službe. Dimnjačarsku djelatnost najčešće obavljaju preduzetnici, koji moraju imati određenu kvalifikaciju. Obavljanje dimnjačarskih poslova važno je za protivpožarnu zaštitu i za zaštitu životne sredine.

### 3.2.11. Parkiranje



Saobraćaj u mirovanju (parkirališta i garaže) predstavlja problem koji sve više opterćuje lokalnu samoupravu, naročito u većim gradovima, kako u njihovim centrima, tako i u sve naseljenijim stambenim zonama. Sve je manje prostora za parkiranje u centrima gradova, a izgradnja javnih parkirališta, uključujući i podzemne garaže, sve je skuplja. U cilju uvođenja reda u gradovima kada je u pitanju parkiranje vozila, uvedena je obaveza plaćanja posebne naknade za parkiranje. Jedinica lokalne samouprave je u obavezi da obezbijedi održavanje javnih

prostora za parkiranje. Parking servis/usluga obuhvata upravljanje, održavanje i čišćenje uređenog prostora na javnim površinama, ili u objektima izgrađenim za parkiranje motornih vozila.

S obzirom na porast broja stanovnika, porast broja motornih vozila na putevima i na ograničene mogućnosti u pogledu korišćenja postojećeg parking prostora, jedinice lokalne samouprave pitanja regulisanja parkiranja uglavnom rješavaju na način da se ti poslovi obavljaju koncesionim ugovorima ili putem posebno osnovanih privrednih društava.

U cilju uspostavljanja reda u parkiranju, komunalna policija nadzire i kontroliše parking površine i u skladu s ovlaštenjima provodi prvostepeni prekršajni postupak.

### 3.2.12. Održavanje korita vodotoka od lokalnog značaja



Shodno Zakonu o vodama ("Službeni list RCG", broj 27/07 i "Službeni list CG", br. 73/10, 32/11 i 47/11), vode od lokalnog značaja su vode manjih vodotoka i izvora do 30 l/s u hidrološkom minimumu, koji izvire, ulivaju se ili uviru na području opštine, kao i druge vode koje nijesu obuhvaćene vodama od značaja za Crnu Goru. Vode od lokalnog značaja upisuju se u registar koji vodi nadležni organ lokalne uprave.

Nadležni organ lokalne uprave u obavezi je da, za vode od lokalnog značaja, donese operativni plan zaštite od štetnog dejstva voda za period od jedne godine.

U cilju zaštite od štetnog dejstva voda, pored ostalog, provode se i preventivne mjere koje obuhvataju komunalnu djelatnost održavanja korita vodotoka od lokalnog značaja koje obuhvata uređenje i održavanje čistoće i zaštitu korita vodotoka radi obezbjeđivanja nesmetanog protoka vode. U tom cilju, vrši se redovan obilazak i utvrđuje stanje korita vodotoka, identifikuju kritična mjesta korita i preduzimaju aktivnosti na sanaciji kritičnih tačaka vodotoka, kao i radovi na čišćenju kanala i prirodnih vodotoka od nanosa. Redovnu kontrolu, sa stanovišta svih nepravilnosti koje bi mogle biti potencijalna opasnost za začepljenje ispusta za odvođenje atmosferskih voda, vrši preduzeće kojem je dato u nadležnost obavljanje ovih komunalnih poslova. Redovna kontrola i čišćenje atmosferskih kanala i korita bujičnih potoka u nadležnosti je vršioca komunalne djelatnosti.

### 3.2.13. Zbrinjavanje napuštenih i izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca)



Prestanak brige o životinjama kućnim ljubimcima od strane njihovih vlasnika uzrokuje problem povećanja prisustva nezbrinutih životinja lualica (pasa i mačaka) na ulicama naših gradova. Njihovim razmnožavanjem ovaj problem se dodatno usložnjava tako da, pored ružne slike, njihovo prisustvo često ugrožava bezbjednost saobraćaja i prolaznike.

Zbrinjavanje napuštenih ili izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanje skloništa za njihovo zbrinjavanje, shodno Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima, obuhvata sakupljanje i prevoženje izgubljenih i napuštenih životinja do objekta u koji se smještaju na dalju brigu i moguće udomljavanje i upravljanje i održavanje objekata izgrađenih za boravak napuštenih ili izgubljenih kućnih ljubimaca.

Zakon o zaštiti dobrobiti životinja ("Službeni list CG", br. 14/08 i 40/11) uredio je pitanja koja se odnose na zaštitu napuštenih i izgubljenih kućnih ljubimaca, njihov privremeni smještaj i osnivnje skloništa za napuštene kućne ljubimce.

Uslove i način držanja kućnih ljubimaca, način postupanja sa napuštenim i izgubljenim životinjama (kućnim ljubimcima), način zbrinjavanja i kontrole njihovog razmnožavanja propisuje jedinica

lokalne samouprave. Sakupljanje napuštenih i izgubljenih životinja organizuju i finansiraju jedinice lokalne samouprave, a skloništa mogu osnovati jedna ili više jedinica lokalne samouprave u skladu sa njihovim potrebama.

### 3.2.14. Održavanje javnih toaleta



Održavanje javnih toaleta, kao komunalna djelatnost, obuhvata obezbjeđenje funkcionalne ispravnosti i održavanje sanitarno-higijenskih uslova u tim objektima. U većini gradova u Crnoj Gori nema ni jednog javnog toaleta, pogotovo ne onakvih kakvi bi odgovarali standardima EU. U planovima gradova takva investicija nije predstavljala prioritet. Održavanje javnih toaleta, tamo gdje postoje, uglavnom su povjerena preduzećima koja održavaju čistoću, koja su brigu o ovim objektima zanemarivala zbog, kako se obično obrazlaže, nedostatka sredstava.

## 3.3. NAČIN OBAVLJANJA KOMUNALNIH DJELATNOSTI U CRNOJ GORI

Obavljanje komunalnih djelatnosti u Crnoj Gori povjereno je, uglavnom, javnim komunalnim preduzećima na osnovu zakona i opštinskih odluka. Na ovaj način osnovanim javnim komunalnim preduzećima jedinice lokalne samouprave delegiraju dio funkcije obezbjeđenja javnog interesa u lokalnoj zajednici.

U Crnoj Gori 52 preduzeća, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, obavlja komunalne djelatnosti i između 35 i 40 privatnih preduzeća i drugih subjekata. U ovim djelatnostima radi blizu 5.450 zaposlenih ili 3,16 % od ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori (prema podacima iz Mjesečnog statističkog biltena za januar 2013, u Crnoj Gori je na kraju 2012. godine bilo zaposleno 167.484 lica). Budući da jedan broj komunalnih preduzeća ima praksu sezonskog zapošljavanja radnika (zbog povećanog obima posla na održavanju javnih površina, sakupljanju i odvoženju komunalnog otpada i pružanju parking usluga tokom turističke sezone), tačne podatke o broju zaposlenih bilo je teško utvrditi, tim prije što su neka preduzeća dostavljala podatke o broju zaposlenih na kraju godine, a neka o prosječnom broju zaposlenih tokom godine.

Sva komunalna preduzeća u Crnoj Gori posluju kapitalom u državnoj svojini i njihovi osnivači su opštine, odnosno Glavni grad i Prijestonica. Ukupan prihod od komunalnih djelatnosti u 2012. godini iznosio je oko 101,52 miliona €, što čini 3,13 % BDP Crne Gore.

U opštinskim službama, na poslovima vezanim za komunalne djelatnosti, uključujući i inspeksijske poslove, ima oko 490 zaposlenih.

### 3.3.1. Komunalna preduzeća u Crnoj Gori i djelatnost koju obavljaju

U Tabeli 1, koja slijedi, dat je pregled preduzeća u Crnoj Gori koja obavljaju komunalnu djelatnost sa brojem zaposlenih u tim preduzećima u zadnje tri godine.

Tabela 1 – Komunalna preduzeća u Crnoj Gori i djelatnost koju obavljaju

KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU																																							
1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje groblja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja	2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka	3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja	4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija	5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta
OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																				NAPOMENA														
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		21													
<b>ANDRIJEVICA</b>																																							
Javno preduzeće za stambeno-komunalnu djelatnost	1	30	35	27	√	√		√	√	√	√		√	√	√	√		√			√																		
<span style="color: blue;">■</span> <span style="color: red;">■</span> <span style="color: purple;">■</span>																																							
<b>BAR</b>																																							
JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	2	150	154	156							√	√	√																										
JP "Komunalne djelatnosti" Bar	3	287	292	296	√		√	√	√					√	√	√		√		√	√	√	√	√		Parking prostore održava ovo preduzeće ali ne vrši naplatu usluga Nema javnih toaleta, ali bi bili u nadležnosti ovog preduzeća													
DOO "Možura"	4			12		√																																	
Preduzeća sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																		√								Zaključen ugovor o javnom prevozu sa DOO "Mediteran Express" Budva													
<span style="color: blue;">■</span> <span style="color: red;">■</span> <span style="color: purple;">■</span>																																							
<b>BERANE</b>																																							
JP "Vodovod i kanalizacija" Berane	5	61	52	52							√	√	√																										
JP "Komunalno" Berane	6	141	136	124	√	√		√	√					√	√			√							√														
Preduzeća sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																		√				√				Zaključen je ugovor o javnom prevozu putnika sa preduzećima Simon Voyages, Krinem, i Veljić doo Korita vodotoka održavaju koncesionari koji vade šljunak													
<span style="color: blue;">■</span> <span style="color: red;">■</span> <span style="color: purple;">■</span>																																							
<b>BIJLO POLJE</b>																																							
JP Vodovod "Bistrica" Bijelo Polje	7	82	82	63							√	√	√													Izvođenje radova na investicionom održavanju i													

Septembar 2013

PRIORITETNE AKTIVNOSTI U KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA -  
AGENDA REFORMI

KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU																																							
1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja	2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka	3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja	4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija	5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta
OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																				NAPOMENA														
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		21													
																										izgradnji													
JP za komunalno stambenu djelatnost "Lim" Bijelo Polje	8	140	142	151	√	√		√	√				√	√			√		√				√		U toku je izgradnja parkinga koji će biti povjeren na održavanje ovom preduzeću														
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																√	√								Za javnu rasvjetu je zadužen Sekretarijat za KSP Javni prevoz putnika se vrši prema ugovorima zaključenim sa prevoznicima														
<b>BUDVA</b>																																							
JP "Vodovod i kanalizacija"	9	197	240	239						√	√		√																										
Komunalno stambeno javno preduzeće "Budva"	10	172	178	189	√	√	√	√	√				√		√								√	√	Proizvodnja sadnog materijala; izvođenje radova niskogradnje; izvođenje instalacionih radova														
Parking servis	11	81 <sup>2</sup> (24) <sup>3</sup>	81 (31)	76 (32)																			√		Preduzeće je tokom sezone upošljavalo veći broj radnika														
Pogrebne usluge	12	17	17	15											√										Preduzeće se pored osnovne djelatnosti bavi izgradnjom gobnica i prodajom pogrebne opreme														
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																		√	√			√			Javni prevoz putnika obavlja "Mediteran espres" doo Lokalne puteve i vodotoke održava Opština														

<sup>2</sup> prosječan broj zaposlenih tokom godine

<sup>3</sup> broj zaposlenih na kraju godine



KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU

1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja
2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka
3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja
4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija
5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta

OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																				NAPOMENA
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
<b>CETINJE</b>																									
JP "Vodovod i kanalizacija"		88	74	76							√	√	√												
Javno komunalno preduzeće	14	73	63	91	√	√		√	√			√	√	√			√		√		√	-	√		
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																√	√								
<b>DANILOVGRAD</b>																									
JP "Vodovod i kanalizacija"	15		60	60							√	√	√												
Javno komunalno zanatsko preduzeće	16	90	32	33	√	√		√	√				√	√	√			√		√				√	
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																	√	√							
<b>HERCEG NOVI</b>																									
JP "Vodovod i kanalizacija"	17	142	137	138							√	√													
JP "Čistoća" Herceg Novi	18	96+12	94+18	96+17	√	√	√	√															√		
Javno "Komunalno stambeno" preduzeće	19	75	75+3	76+4					√				√	√	√	√		√	-	√	√		-	-	
JP "Parking servis"	20	32	32	30															-	√			-	-	



KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU

1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja
2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka
3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja
4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija
5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta

OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																NAPOMENA						
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		17	18	19	20	21	
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																	√										Za obavljanje djelatnosti javnog prevoza putnika zaključen ugovor sa preduzećem Blue line
<b>KOLAŠIN</b>																											
JP "Vodovod i kanalizacija"	21	27	20	20						√	√		√														
JP "Komunalno"	22	33	33	42	√	√		√	√					√	√	√		√									Dimnjačarske usluge po potrebi obavlja fizičko lice koje angažuje opština
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																							√				Za održavanje korita -Uprava za vode jer se radi o rijekama od državnog značaja
<b>KOTOR</b>																											
JP "Vodovod i kanalizacija"	23	102	103	100						√	√																
JKP "Kotor"	24	138	134	42	√		√	√	√					√	√			√		√	√	√	√	√	-	√	Odlaganje otpada se vrši na deponiji Možura
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																	√										Javni prevoz putnika obavlja privatno preduzeće "Blue line"
<b>MOJKOVAC</b>																											20
JKP "Gradac"	25	45	46	46	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√												
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																	√	√	√								Javna rasvjeta povjerena privatnom preduzeću Prevo putnika - DOO "Jokić prevoz" Mojkovac Za održavanje lokalnih puteva postoji posebna služba
<b>NIKŠIĆ</b>																											
JP "Vodovod i kanalizacija"	26	172	142	154						√	√		√														



Septembar 2013

PRIORITETNE AKTIVNOSTI U KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA -  
AGENDA REFORMI

KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU

1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja
2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka
3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja
4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija
5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta

OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																				NAPOMENA	
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20		
JKP "Komunalno"	27	235	192	191		√	√	√	√					√	√			√						√		
DOO "Budoš"	28		2	2				√																		Preduzeće je osnovano za obavljanje djelatnosti odstanjivanja otpada na deponiji i upavljanja deponijom, ali još nije počelo da obavlja djelatnost do izgradnje deponije
DOO "Budoš" (nastavak)																										
Preduzeća sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																		√	√							Zaključeni su ugovori o obavljanju djelatnosti javne rasvjete sa DOO „Ramel“ i javnog prevoza putnika „Marušić“ DOO, „Stanišić“ DOO, „Glušica“ DOO, „Glunex“ DOO, „Nik-trans“ DOO i „Nikac“ DOO, dok su u toku aktivnosti vezane za organizovanje djelatnosti parkiranja
<b>PLAV</b>																										
JP za komunalno stambenu djelatnost Plav	29	73	73	73	√	√		√	√	√	√		√	√			√	√								
<b>PLUŽINE</b>																										
Javno stambeno komunalno preduzeće	30	27	27	23	√	√		√	√	√	√		√	√	√		√	√					√			Otpad sakupljen na teritoriji opštine odlaze se na odlagalištu u Nikšiću Jvni prevoz putnika obavlja ovo preduzeće u skladu s posebnim ugovorom i jedno privatno preduzeće Održavanje lokalnih puteva obavlja ovo preduzeće u skladu s posebnim ugovorom





KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU

1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja
2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka
3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja
4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija
5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta

OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																NAPOMENA					
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		17	18	19	20	
Preduzeća sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																										21
Podgorica																										
JP "Vodovod i kanalizacija"	31	371	386	387						√	√	√	√													Poslove održavanja javne rasvjete obavlja EPCG
JP "Čistoća" Podgorica	32	463	465	465	√	√	√	√	√												√	√		√		
JP "Komunalne usluge"	33	72	71	72												√										Održavanje svjetlosne signalizacije Usluge trećim licima u dijelu izvođenja elektro-energetskih instalacija, uređaja i postrojenja u el-energetskim objektima
JP "Zelenilo"	34	114	107	107					√																	
JP "Pogrebne usluge"	35	79	85	81											√											
DOO "Deponija"	36	138	136	134		√	√																			
DOO "Putevi"	37	174	154	148									√				√									
DOO "Tržnice i pijace"	38	144	143	154										√												
DOO "Parking servis"	39	134	125	138																√						
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																				√	√					Dimnjačarske usluge organizuje Agencija za stavnovanje Javni prevoz putnika obavljaju: DOO "BLT"; DOO "Gradski saobraćaj" Podgorica; Montenegro prevoz i DOO "Pejovi"
Pljevlja																										
JP "Vodovod" Pljevlja	40	n/a	91	88						√	√		√													
JP "Čistoća"	41	162	167	169	√	√		√	√							√					√					
JP "Komunalne usluge"	42	45	45	43										√	√							√		√		U izgradnji je parking garaža i



KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU

1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja
2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka
3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja
4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija
5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta

OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																NAPOMENA					
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		17	18	19	20	
																										21
																										ovo preduzeće će obavljati kom.djel.parkiranja
JP "Grijanje"	43		29	31																						√
JP "Zaštita i održavanje lokalnih puteva"	44	30	29+18	32+18														√								
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																		√		√						Javni prevoz putnika obavljaju: privatna preduzeća Dimnjačarske usluge radi Agencija za stambeno-poslovni fond
<b>ROŽAJE</b>																										
JP "Vodovod i kanalizacija"	45	27	26	26						√	√		√													
JP "Komunalno" Rožaje	46	45	44	46	√	√		√	√				√											√		Poslovi održavanja vodotoka povjereni su ugovorom
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																										Groblja održavaju vjerske zajednice Javnu rasvjetu održava DOO "Eil-mont" Javni prevoz putnika obavlja Simon voyages" i "Fokro tours", Održavanje lokalnih puteva povjereno je Crnagora putu, po tender Nema azila za životinje, ali se za hvatanje angažuje privatna firma
<b>ŠAVNIK</b>																										
JP "Komunalne djelatnosti"	47	26	18	20	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√		√					√			Održava groblje bez usluga sahranjivanja
<b>TIVAT</b>																										
JP "Vodovod i kanalizacija"	48	54	52	52						√	√															
JP "Komunalno" Tivat	49	73	77	85	√	√	√	√	√				√	√	√	√		√					√			Zajednički azil za životinje Kotor i



KOMUNALNA PREDUZEĆA U CRNOJ GORI I DJELATNOSTI KOJE OBAVLJAJU

1	sakupljanje otpada	6	vodosnabdijevanje	11	održavanje grobalja i sahranjivanje	16	usluge parkiranja
2	odlaganje otpada	7	odvođenje otpadnih voda	12	javna rasvjeta	17	održavanje korita vodotoka
3	reciklaža/selektivno sakupljanje otpada	8	prečišćavanje otpadnih voda	13	javni prevoz putnika	18	zbrinjavanje životinja
4	čišćenje i održavanje javnih površina	9	sakupljanje atmosferskih voda	14	održavanje lokalnih puteva	19	toplifikacija
5	održavanje zelenih površina	10	održavanje pijaca	15	obavljanje dimnjačarskih usluga	20	održavanje javnih toaleta

OPŠTINA/NAZIV PREDUZEĆA	RB	BROJ ZAPOSLENIH			DJELATNOST																				NAPOMENA
		2010	2011	2012	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
																									21
																									Tivat
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																	√							Javni prevoz putnika obavlja privatno preduzeće "Blue line"	
<b>ULCINJ</b>																									
JP "Vodovod i kanalizacija"	50			155						√	√	√													
JP "Komunalne djelatnosti"	51	204	219	139	√	√		√	√					√	√	√									
Preduzeća/službe sa kojima je zaključen ugovor o povjeravanju poslova																			√					Održavanje javnih puteva obavljaju Tehnoput i Crnagora put, p o ugovoru	
<b>ŽABLJAK</b>																									
Javno preduzeće za stambeno-komunalnu djelatnost	52	58	51	55	√	√		√	√	√	√	√		√		√	√	√							
<b>UKUPNO</b>		<b>5.344</b>	<b>5.287</b>	<b>5.437</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	

LEGENDA

- Komunalne djelatnost za koju nije obezbijeđeno obavljanje
- Komunalna djelatnost koja se obavlja od strane posebno formiranog preduzeća ili je obavlja prduzeće druge opštine
- Komunalna djelatnost koja se trenutno ne obavlja jer ne postoje infrastrukturene ili druge pretpostavke, ali je u nadležnosti određenog preduzeća



Pregledom komunalnih preduzeća iz Tabele 1 nijesu obuhvaćeni JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ iz Budve i DOO „Lovanja“ iz Kotora i to iz razloga što se ova agenda bavila stanjem, odnosima i preduzećima koja neposredno pružaju komunalnu uslugu građanima, a JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“ je preduzeće koje je osnovala Vlada Crne Gore i koje svoje usluge pruža lokalnim komunalnim preduzećima. S druge strane DOO „Lovanja“ je osnovano da upravlja privremenom sanitarnom deponijom za opštine Kotor, Budva i Tivat. Nakon njenog zatvaranja javila se potreba izgradnje novog centra za upravljanje otpadom za ove tri opštine i opciono opštinu Herceg Novi, a DOO „Lovanja“ je trebalo da obavlja poslove organizovanja izgradnje ovog centra i kasnije upravljanja istim. Kako još uvijek nije izvjesno pitanje izgradnje regionalnog centra za upravljanje otpadom na lokaciji Trešanjski mlin, DOO „Lovanja“ nije u mogućnosti da vrši poslove zbog kojih je osnovano, tako da sada u preduzeću ima samo jedan zaposleni. Budući da u toj situaciji podaci o ovom preduzeću, ne mogu predstavljati realnu sliku rada preduzeća, isti nijesu uzeti u obzir ni u analizama koje slijede u narednim poglavljima ove agende.

Važno je napomenuti da u Tabeli 1 postoji više aktivnosti u odnosu na broj od 14 komunalnih djelatnosti koliko je prepoznato u Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima. Objašnjenje je da pojedine komunalne djelatnosti sadrže više aktivnosti koje se zbog složenosti organizacije i finansiranja izgradnje potrebnih objekata, postrojenja i infrastrukture u praksi počinju organizovati i obavljati u različitim vremenskim intervalima i često od strane više privrednih društava.

Djelatnosti koje komunalna preduzeća obavljaju u praksi veoma su raznorodne. Često pojedina komunalna preduzeća obavljaju više različitih djelatnosti pri čemu je u nekim jedna djelatnost upisana kao pretežna. Ova heterogenost donekle ima opravdanje u organizovanju i funkcionisanju mješovitih komunalnih preduzeća u manjim sredinama, ali s aspekta uporedivosti podataka i sagledavanja položaja određene djelatnosti, izaziva metodološke probleme (npr. koliko radnika obavlja svaku od djelatnosti, koji se troškovi povezuju sa obavljanjem svake od tih djelatnosti, kako se određuje cijena komunalne usluge u mješovitim preduzećima, kada se ne vodi računovodstvo zasnovano na troškovima, itd).

Nijesu u svim opštinama stvoreni uslovi za obavljanje svih komunalnih djelatnosti. Naime, u jednom broju opština nijedno od komunalnih preduzeća ne bavi se pitanjima javne rasvjete, javnog prevoza putnika, usluga parkiranja, održavanje korita vodotoka, zbrinjavanja životinja, održavanja javnih toaleta. Djelatnost isporuke toplote, kao komunalna djelatnost koja je od posebnog interesa za samo određenu opštinu, obezbijedena je djelimično u dvije opštine (Bijelo Polje i Pljevlja). Međutim, vodosnabdijevanje, odvođenje otpadnih voda i sakupljanje (što uključuje i čišćenje javnih površina), transport i odstaranjivanje otpada, od svih jedinica lokalne samouprave prepoznate su kao najvažnije komunalne djelatnosti. Kao takvim, ovim djelatnostima u svim jedinicama lokalne samouprave posvećena je posebna pažnja i čine okosnicu komunalnih usluga, bilo da se odvijaju u okviru posebno formiranih komunalnih preduzeća ili se obavljaju u okviru mješovitih preduzeća. U okviru mješovitih komunalnih preduzeća, uglavnom su formirane radne jedinice koje se bave pitanjima vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda i pitanjima upravljanja otpadom.

U mnogim javnim komunalnim preduzećima se obavljaju i djelatnosti koje nemaju karakter komunalnih djelatnosti, odnosno nemaju komunalnu funkciju, kao što su: projektni biro, pravni poslovi, servisi za održavanje vozila, izgradnja komunalne i druge infrastrukture, građevinski poslovi niskogradnje, naplata usluga, zaštita objekata i sl.

U pogledu načina organizovanja, pojedini komunalni poslovi su međusobno različiti. Neki od njih zahtijevaju jednostavnu organizaciju, dok su drugi tehnološki i organizaciono daleko složeniji.

Zbog svoje prirode, djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama u većini opština se obavlja u okviru preduzeća specijalizovanog za obavljanje ove djelatnosti.

Obavljanje ostalih djelatnosti organizovano je uglavnom u okviru mješovitih komunalnih preduzeća koja postoje u svim opštinama. Postoji šest specijalizovanih preduzeća za poslove upravljanja otpadom (ovim su obuhvaćen i preduzeća za upravljanje regionalnim deponijama). Preduzeća registrovana za djelatnost upravljanja otpadom, u većini slučajeva, pored sakupljanja i odstranjivanja otpada, obavljaju i poslove vezane za održavanje čistoće javnih i zelenih površina.

Za obavljanje poslova parkiranja u tri opštine osnovana su posebna preduzeća, dok se u ostalim opštinama u kojima je organizovano obavljanje ove djelatnosti, ona obavlja u okviru mješovitih komunalnih preduzeća.

Djelatnost javnog prevoza putnika, uglavnom se obavlja na osnovu ugovora sa privrednim društvima i preduzetnicima registrovanim za obavljanje javnog prevoza. Javni prevoz putnika je organizovan na ovaj način u skoro svim opštinama i, mada nijesmo uspjeli da od svih opština dobijemo broj preduzeća sa kojima su zaključeni ugovori, u ovom trenutku smo u mogućnosti da prepoznamo da ih ima najmanje 25.

U nekim opštinama, pojedine komunalne djelatnosti (npr. javna rasvjeta u opština Bijelo Polje) obavljaju nadležni organi lokalne uprave ili opštinske agencije (Agencija za stambeno-poslovni fond opštine Pljevlja obavlja dimnjačarske usluge).

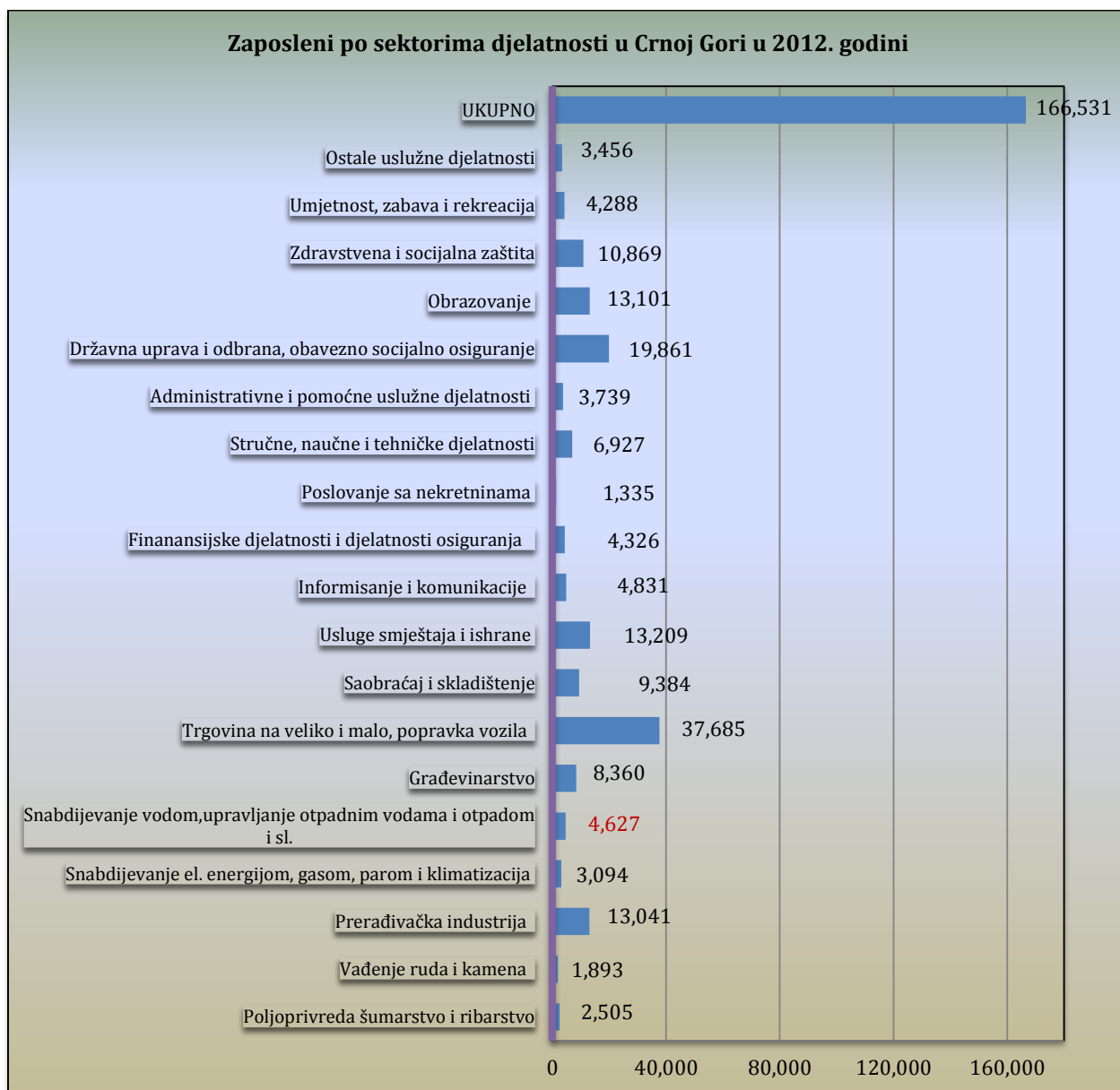
U jednom broju opština, poslovi održavanja vodotoka i lokalnih puteva, dodjeljuju se na osnovu tendera, koje raspisuje nadležni organi lokalne uprave, a negdje opštine zaključuju posebne ugovore sa svojim komunalnim preduzećem za obavljanje ovih poslova.

*Shodno prthodnom, može se zaključiti da, pored 52 komunalnih preduzeća, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, još najmanje 36 subjekata, uglavnom privatnih preduzeća, obavlja komunalne djelatnosti u Crnoj Gori. Najviše su angažavana na poslovima javnog prevoza putnika. To znači da potrebu za pružanjem komunalne usluge oko 630.000 stanovnika zadovoljava najmanje 88 javnih preduzeća, privrednih društva, preduzetnika i drugih subjekata.*

### 3.3.2. Položaj komunalnog sektora u privredi Crne Gore

Prethodni podaci ukazuju da je broj zaposlenih u komunalnim preduzećima čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, veći od prikazanih 5.437, i govori o ulozi i značaju ovog sektora u privredi Crne Gore.

Na grafikonu koji slijedi prikazan je broj zaposlenih u Crnoj Gori u 2012. godini, po sektorima, na bazi podataka MONSTATa.



Izvor: MONSTAT

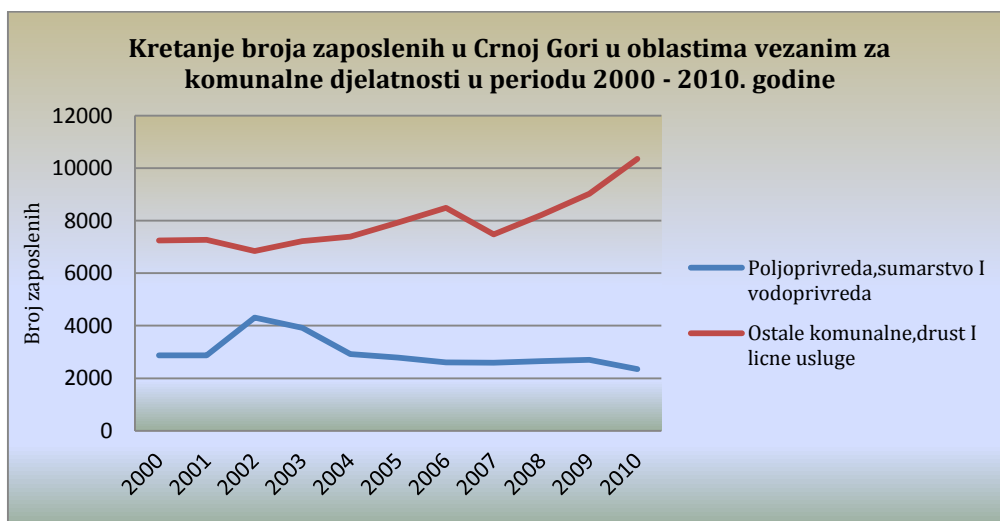
Brojem od 4.627 zaposlenih iz prethodnog dijagrama obuhvaćeni su samo zaposleni u komunalnim preduzećima na poslovima vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama – druge komunalne djelatnosti nijesu obuhvaćene. Za obavljanje komunalnih djelatnosti u odnosu na ukupan broj zaposlenih u Crnoj Gori angažovano je 2,78% ukoliko se podaci o broju zaposlenih uzmu iz tabele Monstata, odnosno 3,26 % ukoliko se kao referentni uzmu podaci dobijeni od komunalnih preduzeća. Na osnovu ovih podataka komunalne djelatnosti su u Crnoj Gori, od ukupno 19 djelatnosti o kojima se vode statistički podaci, na desetom, odnosno jedanaestom mjestu.

Podaci MONSTATa govore da je u periodu od 2000 – 2010. godine porastao broj zaposlenih na poslovima vezanim za obavljanje komunalnih djelatnosti. U nastavku se daje izvod iz table

MONSTATa koji se odnosi na djelatnosti poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao i djelatnosti ostalih komunalnih, društvenih i ličnih usluga.

Djelatnost	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	2.870	2.877	4.310	3.926	2.926	2.786	2.607	2.586	2.651	2.700	2.347
Ostale komunalne, društ. i lične usluge	7.252	7.270	6.845	7.224	7.392	7.924	8.489	7.481	8.221	9.031	10.353

Izvor: MONSTAT



## 4. ISKUSTVA DRUGIH ZEMALJA U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Spektar komunalnih djelatnosti vrlo je širok i razlikuje se od države do države. Shodno tome, u zavisnosti od države, komunalnim djelatnostima se smatraju: snabdijevanje vodom, odvođenje otpadnih voda, sakupljanje i odstranjivanje otpada iz domaćinstava i njemu sličnog, izgradnja i održavanje lokalnih puteva, održavanje čistoće na javnim površinama, uređivanje i održavanje zelenih površina, javna rasvjeta, uređivanje i održavanje javnih garaža i prostora za parkiranje, uređivanje i održavanje groblja i krematorijuma, obavljanje pogrebnih usluga, dimnjačarske usluge, javni prevoz putnika u lokalnom prevozu, pružanje pijačnih usluga, snabdijevanje gasom i električnom i toplotnom energijom. U nekim državama komunalne djelatnosti obuhvataju i rad mljekara, javnih pekara, komunalnih klanica, kao i druge slične djelatnosti kojima se zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva.

Njemačka ima veoma širok obuhvat komunalnih djelatnosti u koje spadaju: vodosnabdijevanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, sakupljanje i odstranjivanje komunalnog otpada, izgradnja i održavanje gradskih i opštinskih ulica, čišćenje svih ulica u granicama nekog mjesta, uključujući i ulice i puteve višeg ranga, čišćenje ulica od snijega i leda, održavanje ulične rasvjete, upravljanje vlastitim šumama, uređenje i održavanje groblja, snabdijevanje električnom i toplotnom energijom i gasom, provođenje urbane komasacije, građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Pored toga, stvorena je mogućnost da se lista komunalnih poslova proširi odlukom lokalnih vlasti, ali i propisima na državnom nivou. Tako se u nekim gradovima, kao komunalne, obavljaju i djelatnosti javnog prevoza putnika (tramvajski, autobuski, prevoz na vodi i prevoz prigradskom željeznicom), kao i djelatnost gradske luke, gradske klanice i pijace.

U Švedskoj se komunalnim djelatnostima smatra izgradnja i održavanje lokalnih puteva, protivpožarna zaštita, snabdijevanje vodom, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, sakupljanje i odstranjivanje otpada, snabdijevanje gasom, električnom i toplotnom energijom, rad lokalnih klanica i hladnjača.

Poređenje sa iskustvima iz drugih zemalja u organizovanju komunalnih djelatnosti korisno je kao polazna osnova prilikom opredjeljivanja za promjene koje predstoje Crnoj Gori u oblasti komunalnih djelatnosti, pri čemu uvijek treba imati u vidu specifičnosti naše zemlje, odnosno položaj i razvijenost svake konkretne opštine ili grada.

Mnogi aspekti organizovanja komunalnih djelatnosti ujedno su i nužan uslov za punu integraciju naše zemlje u EU. Stoga je dragocjeno iskustvo nekih evropskih zemalja koje su u prethodnom periodu imale sistem sličan našem, a koje su postale članice EU. U ovim zemljama odigrale su se velike promjene u načinu funkcionisanja, svojinskim odnosima, ulozi države, odnosno lokalnih vlasti, uvedenoj konkurenciji i dr. Samim tim, u određenoj mjeri, relativizovan je specifičan monopolski položaj komunalnih službi.

U evropskim zemljama zastupljeni su sljedeći oblici organizovanja komunalnih preduzeća:

- ✚ preduzeća gdje je dominantna državna svojina koja mogu biti pod potpunom državnom upravom, preduzeća akcionarskog tipa i mješovita preduzeća gdje država kontroliše bar 51% kapitala;



- ✦ preduzeća sa sredstvima u državnoj svojini i privatnim operaterom, u varijetetima od ustupanja sredstava (zakup, lizing, ...), koncesija i BOT arnžmana, sporazuma o upravljanju ili ugovora o uslugama;
- ✦ sredstva u privatnoj svojini i privatni operater, gdje je prisutan potpuni privatni monopol ili neki oblik franšize.

U ovim zemljama socijalna politika izmještena je iz oblasti komunalnih usluga i ona se sada, uglavnom, reguliše nezavisno, na osnovu drugih državnih regulativa. Postoje, međutim, određene državne subvencije u oblasti komunalnih usluga, ali one nijesu posljedica socijalne politike i zaštite životnog standard građana, već politika podsticanja potrošnje nekog dobra ili usluge (na primjer smanjena cijena gradskog prevoza radi smanjenja upotrebe putničkih vozila, rasterećenje centara gradova od vozila i dr.).

### ***Iskustva Mađarske***

U Mađarskoj privatizacija komunalnih preduzeća započeta je donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi (1990). Ovim Zakonom država je ustupila lokalnim zajednicama komunalnu djelatnost uključujući i imovinu komunalnih preduzeća. Tako je u Mađarskoj nastao novi vid imovine "imovina gradova i naselja". Lokalnim zajednicama predato su i zemljište, gasni i elektro sistemi i drugi infrastrukturni objekti. Ovim zakonom lokalne zajednice su dobile velika ovlašćenja, a ujedno i veliku odgovornost.

Sama privatizacija odvijala se na više različitih načina. Dešavalo se da su lokalne vlasti prodavale komunalno preduzeće i djelatnost, a kasnije otkupljivale zbog previsoke cijene usluga i težeg kontrolisanja funkcionisanja komunalne funkcije (primer vodovoda u Budimpešti). Zbog mnogih promašaja pristupilo se ponovnom organizovanju komunalnih djelatnosti. Lokalna vlast je zadržala u određenim djelatnostima i do 100% kapitala. U ovom slučaju upravljanje je u nadležnosti lokalnog parlamenta. Gubici se pokrivaju iz lokalnog budžeta, što znači da je komunalno preduzeće u vlasništvu lokalne vlasti.

Asocijacija komunalnih preduzeća u Mađarskoj odigrala je ključnu ulogu u procesu transformacije i privatizacije komunalne infrastrukture. Po tom modelu većinsko vlasništvo od 70% pripada lokalnoj vlasti (koja to može prodati, dati u koncesiju i sl.) ostalih 30% pripada radnicima. Radnički dio (30%) funkcioniše po principu fondacije, što znači da radnici od ovog dijela nemaju i ne ostvaruju materijalnu korist, ali imaju posebna prava u odlučivanju po pojedinim pitanjima.

### ***Iskustva Rumunije***

Rušenjem starog političkog sistema, komunalni sistem Rumuniji su doživjeli potpuni raspad. Tu situaciju su dobro iskoristili domaći preduzetnici i, koristeći okolnosti, bez ikakve naknade preuzeli sredstva i počeli da vrše komunalne usluge. Kasnije, kada su se u zemlji političke prilike sredile, oni su legalizovali svoj status tako da sada u Rumuniji najveći dio komunalnih usluga obavljaju privatni operateri.

Kvalitet komunalnih usluga je solidan, a cijene su prilagođene ukupnim mogućnostima korisnika usluga.

### ***Iskustva Bugarske (Sofija)***

Sofija ima oko dva miliona stanovnika. U ovom gradu se komunalne djelatnosti, uglavnom, obavljaju davanjem koncesija. Sakupljanje, odvoženje i odstranjivanje (deponovanje) otpada, i održavanje

javnih površina povjereno je privatnim operaterima davanjem koncesija na 20 godina, a sličan aranžman napravljen je i u dijelu vodosnabdijevanja.

Ugovorom o koncesiji ugovorena je fiksna cijena obavljanja sakupljanja, odvoženja i deponovanja otpada na pet godina i godišnje se povećava za stepen inflacije.

Građani plaćaju usluge u vidu takse. Uz plaćanje poreza na imovinu plaćaju i uslugu sakupljanja, odvoženja i odstranjivanja otpada. Osnovu za određivanje visine cijene usluge čini tržišna vrijednost objekta/stana na bazi 100 m<sup>2</sup>. Pošto je to javni prihod, potraživanje ne zastarijeva i podliježe prinudnoj naplati, kao i svaki porez. Na sličan način, regulisano je pitanje naplate usluga proizvodnje i distribucije vode.

Primjer Sofije pokazao se kao u mnogo čemu problematičan i u osnovi loš. Kvalitet usluga je loš pošto privatni operater radi striktno samo ono što je ugovorio sa gradom, kontrola je glomazna i neefikasna, a cijene komunalnih usluga, bez obzira na niska primanja građana Sofije, su među najvišim u regionu.

### ***Iskustva Češke Republike (Prag)***

Grad Prag je zaključio ugovor sa komunalnim preduzećem "Pražske Služby" (Praške službe) o pružanju komunalnih usluga u oblasti upravljanja otpadom. Preduzeće posluje kao akcionarsko društvo u kojem većinski paket akcija (76,9%) ima grad Prag, privatni strateški partner - 19,3 %, a preostalih 3,8 % mali akcionari. Preduzeće ima 1.675 zaposlenih je u 2012. godini ostvarilo prihod od preko 113 miliona €, dok su rashodi iznosili 111 miliona € (podaci sa sajta preduzeća). Glavne djelatnosti su sakupljanje, reciklaža i trajno odstranjivanje komunalnog otpada, a u sastavu preduzeća je i spalionica otpada, koja proizvodi toplotnu energiju dovoljnu za zagrijavanje 30.000 stanova. U sektoru naplate potraživanja, nemaju ozbiljnijih problema ili zastoja.

Usluge se vrše pouzdano bez ikakvih zastoja, dosta je razvijen sistem svih vidova reciklaže, maksimalno se uvažavaju visoki ekološki standardi iz direktiva EU, a cijene komunalnih usluga su umjerene i prilagođene realnom standardu korisnika.

### ***Iskustva razvijenih evropskih zemalja***

U Velikoj Britaniji lokalne vlasti tradicionalno radije same obavljaju komunalne djelatnosti nego što ih povjeravaju privatnim subjektima. Međutim, može se reći da je Velika Britanija učinila mnogo u privatizovanju urbane infrastrukture. To se posebno odnosi na segmente gradskog autobusnog prevoza i vodovodnog sistema.

U Francuskoj je oko 70% vodovodne mreže izvan pariskog bazena dato na upravljanje privatnim kompanijama. Najčešći oblici povjeravanja poslova ovim subjektima su koncesije na duži vremenski period ili afermaž na kraći.

U Švedskoj sve komunalne djelatnosti obavljaju uglavnom komunalna preduzeća koja su u cijelosti ili djelimično u vlasništvu i pod direktnim nadzorom gradske uprave.

Za razliku od evropskih država, veći dio komunalnih službi u Sjedinjenim Američkim Državama nalazi se u rukama privatnih kompanija.

## 5. SITUACIJA U SEKTORU KOJA JE USLOVILA POTREBU REFORME/EVIDENTIRANI PROBLEMI

Komunalne službe su važan element sistema upravljanja gradom i pružanja javnih usluga građanima od čega zavisi njihovo zadovoljstvo javnom upravom i javnim sektorom u cjelini. Iz toga proizilazi potreba za stvaranjem funkcionalnih sistema za obavljanje komunalnih djelatnosti na odgovarajućem nivou kvaliteta, na ekonomski racionalan i održiv način, obezbeđujući kontinuitet pružanja usluge i adekvatan odnos prema infrastrukturi, objektima, sredstvima, opremom i uređajima koji predstavljaju neophodan uslov za obavljanje određene komunalne djelatnosti.

Situacija u kojoj se nalazi sektor komunalnih djelatnosti nije karakteristična samo za Crnu Goru već se može prepoznati u velikom broju zemalja u razvoju na Balkanu, u istočnoj Evropi, kao i drugim dijelovima svijeta.

Da bi se unaprijedili uslovi koji vladaju u sektoru, danas se u mnogim zemljama u svijetu predlažu sveobuhvatne reforme koje nakon realizacije obezbeđuju potrebne osnove za postizanje pozitivnih promjena.

U nastavku je navedeno nekoliko pokazatelja efikasnosti kojima se ističu neke od specifičnih uslova koji vladaju u sektoru komunalnih djelatnosti u Crnoj Gori, na osnovu kojih je prepoznata potreba za promjenama. Budući da u Crnoj Gori nije uspostavljen sistem zvaničanog prikupljanja podataka i praćenja efikasnosti rada komunalnih preduzeća, navedena zapažanja i konstatacije su izvedeni na osnovu raspoloživih podataka dobijenih od jedinica lokalne samouprave.

Posebno se analiziraju pojedine komunalne djelatnosti propisane Zakonom o komunalnom djelatnostima: javno vodosnabdijevanje, odvođenje precišćavanje otpadnih voda, upravljanje komunalnim otpadom, održavanje čistoće, održavanje javnih površina, dok je ostalim komunalnim djelatnostima (održavanje puteva, tržnice i pijace, prevoz putnika, održavanje groblja i krematorija, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta) posvećeno manje pažnje.

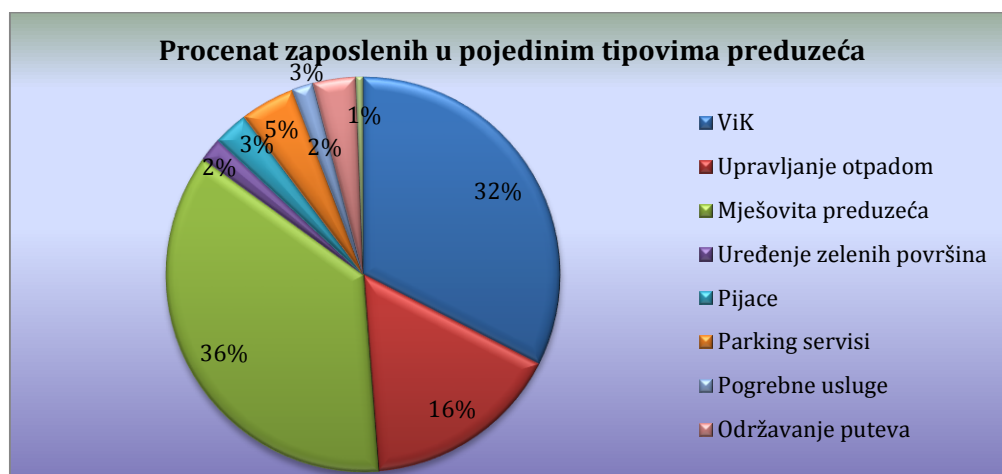
### 5.1. POKAZATELJI OBAVLJANJA KOMUNALNIH USLUGA

#### 5.1.1. Osnovni podaci o broju i tipu komunalnih preduzeća sa pregledom zaposlenih

U narednom pregledu dati su podaci o broju i tipu svih komunalnih preduzeća u Crnoj Gori. Uz podatak o broju preduzeća dati su i orijentacioni podaci o broju zaposlenih u pojedinim komunalnim djelatnostima.

**Tabela 2** - Tipovi komunalnih preduzeća, specijalizovana preduzeća i broj zaposlenih u njima

Tip komunalnog preduzeća	Br.kom.pred.	Br.zaposlenih	Učešće %
Vodovodna i kanalizaciona preduzeća	15	1.766	32,54
Preduzeća za upravljanje otpadom	6	866	15,95
Mješovita komunalne preduzeća	21	1.964	36,02
Komunalna preduzeća za održavanje zelenila	1	107	1,97
Komunalna preduzeća za pijačne usluge	1	154	2,84
Parking servisi	3	244	4,50
Komunalna preduzeća za pogrebne usluge	2	96	1,77
Komunalna preduzeća za održavanje puteva	2	189	3,48
Komunalno preduzeće koje se bavi grijanjem	1	31	0,57
<b>UKUPNO</b>	<b>52</b>	<b>5.437</b>	<b>100,00</b>

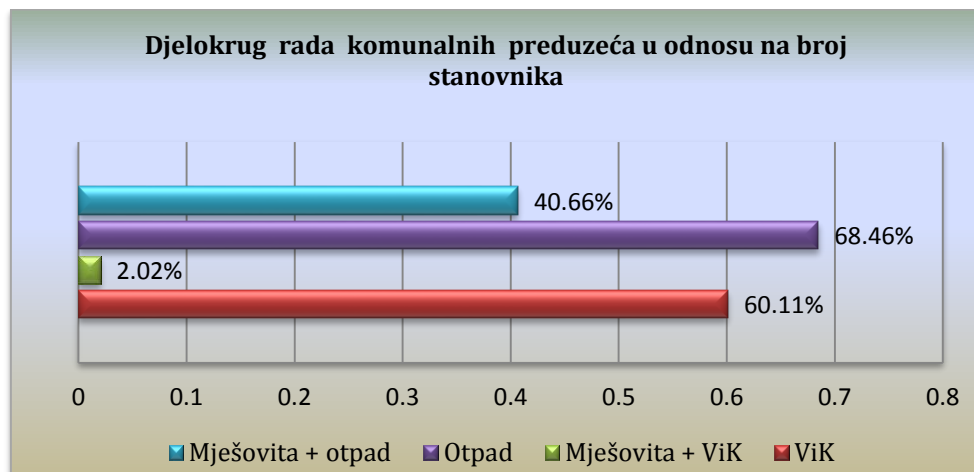


Djelokrug rada komunalnih preduzeća u pružanju najznačajnijih komunalnih usluga dat je u sljedećoj tabeli.

**Tabela 3** – Djelokrug rada komunalnih preduzeća u pružanju najznačajnijih komunalnih usluga

Djelokrug rada komunalnih preduzeća	Broj komunalnih preduzeća	Broj stanovnika u opštinama	Broj stanovnika kojima se pružaju usluge	Učešće u odnosu na ukupan broj stanovnika	Povećanje broja lica kojima se pružaju usluge - turisti
Specijalizovana vodovodna i kanalizaciona preduzeća	15	584.340	372.670	60,11%	1.407.539
Mješovita preduzeća koja pružaju i usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama	6	35.690	12.500	2,02%	31.961
Specijalizovana preduzeća za sakupljanje i odstranjivanje otpada	3	247.590	194.760	31,41%	285.160
Specijalizovana preduzeća za odlaganje otpada	2+2*	322.230	229.750	37,05%	1.126.898
Mješovita komunalna preduzeća koja pružaju i usluge upravljanja otpadom	18	358.450	252.105	40,66%	1.154.340

\* Osnvana su četiri preduzeća za upravljanja regionalnim sanitarnim deponijama – DOO „Deponija“ Podgoica, DOO „Možura“ Bar, DOO „Lovanja“ Kotor i DOO „Budoš“ Nikšić, ali su u funkciji samo deponije u Podgorici i Baru



### 5.1.2. Kapital i imovina kojima raspolažu komunalna preduzeća

Odredbom člana 8 Zakona o državnoj imovini ("Službeni list CG", broj 21/09) propisano je da se državna imovina koristi za ostvarivanje funkcija Crne Gore, **lokalne samouprave**, državnih organa i **organa lokalne samouprave** i za obavljanje djelatnosti javnih službi čiji je osnivač Crna Gora, odnosno lokalna samouprava.

Imovinska prava i ovlaštenja u pogledu državne imovine vrši Vlada Crne Gore, odnosno **organ jedinice lokalne samouprave** određen zakonom i statutom opštine, odnosno Skupština Crne Gore iznad određene vrijednosti, pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Shodno članu 6 Zakona o državnoj imovini, „nadležni organi javne službe vrše imovinska prava i ovlaštenja u pogledu državne imovine koja je na njih prenesena, pod uslovima i na način utvrđen Zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.“

Zakonom je takođe propisano da **državnu imovinu**, pored ostalog, čine *lokalna dobra u opštoj upotrebi kojima raspolaže opština* (vodovodna i kanalizaciona infrastruktura od lokalnog značaja; opštinski putevi /lokalni i nekategorisani/ i prateći objekti; ulice u naseljima i trgovima; javna rasvjeta; javne i zelene površine i gradski parkovi; groblja; podzemni i nadzemni prolazi, kao i *druga lokalna dobra od opšteg interesa kojima raspolaže opština* /toplovođi od lokalnog značaja; parking prostori; pijace; javne garaže .../).

Iz citiranih odredbi Zakona o državnoj imovini proizilazi da državni organi, organi jedinice lokalne samouprave i organi upravljanja subjekata koji obavljaju javnu službu, samostalno raspolažu imovinom koju koriste, odnosno koja je na njih prenesena. Zakonom o komunalnim djelatnostima predviđeno da nadležni organ jedinice lokalne samouprave daje saglasnost na smanjenje osnovnog kapitala.

Osnovno polazište za utvrđivanje vrijednosti imovine kojom raspolažu komunalna preduzeća je njen tačan fizički popis i pravilno evidentiranje u odgovarajućim imovinskim registrima, što kod mnogih komunalnih preduzeća nije uređeno na odgovarajući način. Knjigovodstvena vrijednost imovine prema evidenciji komunalnih preduzeća predstavlja zvanični podatak iskazivanja vrijednosti imovine. U godišnjim izvještajima sva osnovna sredstva se iskazuju u jednom iznosu, što predstavlja poteškoće u razgraničenju vrijednosti opreme i infrastrukture po vrsti djelatnosti. Ovo je naročito izraženo kod manjih komunalnih preduzeća koja obavljaju više djelatnosti. Poseban problem predstavlja ***neusklađenost iskazivanja vrijednosti između domaćih i međunarodnih računovodstvenih standarda.***

U Tabeli 4 dati su podaci o imovini kojom raspolaže 50 od ukupnih 52 komunalnih preduzeća utvrđenoj na bazi knjigovodstvenih podataka. Ukupan kapital kojim raspolažu ova preduzeća procjenjuje se na 360.804.117 €. Sadašnja neotpisana vrijednost osnovnih sredstava iznosi 294.424.819 € (81%), pri čemu najveću vrijednost ima oprema i infrastruktura, a manji dio se odnosi na zemljište i nekretnine. Nismo, međutim, bili u mogućnosti da obezbijedimo sve podatke sistematizovane na način koji bi odgovarao izradi ovog dokumenta. Većina preduzeća dostavljala je podatke o ukupnoj vrijednosti osnovnih sredstava, ne razdvajajući ih na opremu, zemljište, nekretnine i dr. Iznos obrtnih sredstava kojima raspolažu komunalna preduzeća procijenjen je na 66.379.298 € (19%).

Realna sadašnja vrijednost komunalne opreme i infrastrukture je daleko veća od njihove knjigovodstvene vrijednosti. Grube procjene govore da se radi o vrijednosti od najmanje 1,5 milijardi €.

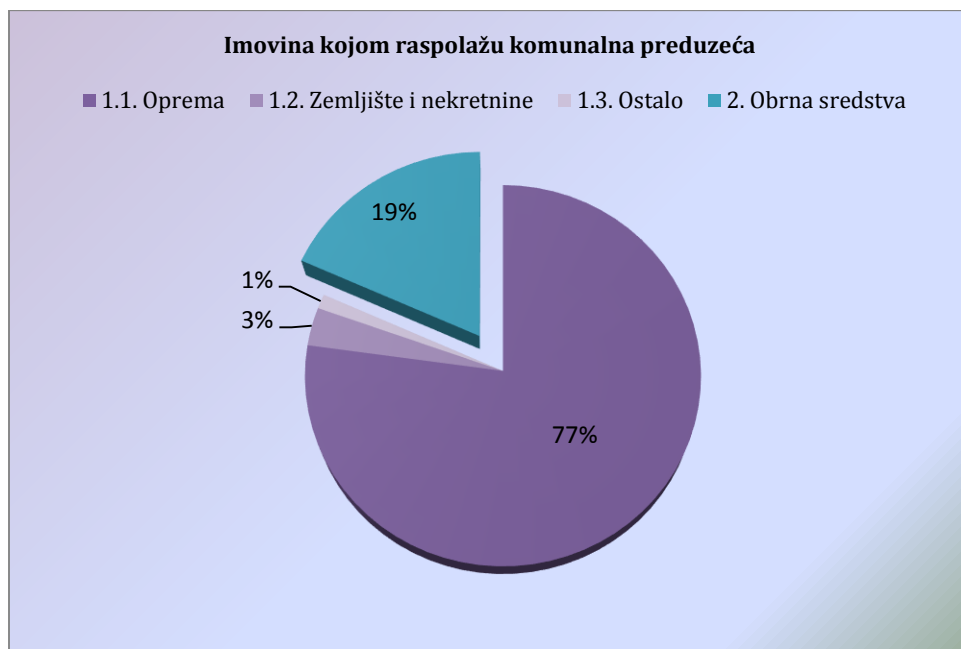
**Tabela 4** – Imovina kojom raspolažu komunalna preduzeća

OPŠTINA	R.B	Komunalno preduzeće	Vrijednost imovine					Ukupna imovina (4+5)
			Osnova sredstva				Obrtna sredstva	
			Oprema	Zemljište i nekretnine	1.3. Ostalo	Ukupno		
1	2	3	4	5	6			
Andrijevica	1	JP za stambeno-komunalnu djelatnost	26.727			26.727	104.786	131.513
Bar	2	JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	46.417.369		2.090.033	48.507.402	1.730.385	50.237.787
	3	JP "Komunalne djelatnosti" Bar	1.898.306		10.683	1.908.989	4.510.628	6.419.617
Berane	4	DOO "Možura"	6.820			6.820	185.077	191.897
	5	JP "Vodovod i kanalizacija"	862.245			862.245	493.616	1.355.861
Bijelo Polje	6	JP "Komunalno" Berane	474.782			474.782	647.257	1.122.039
	7	JP Vodovod "Bistrica"	146.428			146.428	381.618	528.046
Budva	8	JP Komunalno stambena djelatnost "Lim"	1.392.287			1.392.287	1.423.571	2.815.858
	9	JP "Vodovod i kanalizacija"	22.732.043		211.172	22.943.215	4.918.132	27.861.347
	10	Komunalno- stambeno javno "Budva"	2.456.536		16.455	2.472.991	2.646.522	5.119.513
	11	JP "Pogrebne usluge"	1.230.855			1.230.855	390.773	1.621.628
Cetinje	12	JP "Parking servis"	318.433			318.433	71.406	389.839
	13	JP Vodovod i kanalizacija	3.912.418			3.912.418	4.163.686	8.076.104
Danilovgrad	14	Javno-komunalno preduzeće	266.791			266.791	974.339	1.241.130
	15	JP Vodovod i kanalizacija	538.203			538.203	1.536.915	2.075.118
H.Novi	16	JP Komunalno Danilovgrad	165.665			165.665	496.664	662.329
	17	JP Vodovod i kanalizacija	25.847.589		959.963	26.807.552	1.865.736	28.673.288
	18	"Čistoća" doo	1.532.222		2.944	1.535.166	1.365.201	2.900.367
	19	Parking servis H.Novi	247.830		740	248.570	322.453	571.023
Kolašin	20	Javno kumunalno- stambeno preduzeće	371.093			371.093	426.349	797.442
	21	JP "Vodovod i kanalizacija"	20.899			20.899	421.381	442.280
Kotor	22	JP "Komunalno"	277.489			277.489	478.145	755.634
	23	JKP "Kotor"	840.931	1.278.528	182.207	2.332.186	1.550.702	3.882.888
Mojkovac	24	JP Vodovod i kanalizacija	31.822.447		16.040	31.838.487	1.528.221	33.366.709
	26	Javno komunalno preduzeće "Gradac"	210.354		-1.569	208.785	968.787	1.177.572
Nikšić	27	JP "Vodovod i kanalizacija"	37.391.967		138.229	37.530.196	3.971.746	41.501.942
	28	JP "Komunalno Nikšić"	953.525		18.472	971.997	2.877.546	3.849.543



OPŠTINA			Vrijednost imovine					Ukupna imovina (4+5)
			Osnova sredstva				Obrtna sredstva	
			Oprema	Zemljište i nekretnine	1.3. Ostalo	Ukupno		
R.B	Komunalno preduzeće	1	2	3	4	5	6	
Plav	29							
Plužine	30	Javno stambeno- komunalno preduzeće	242.460			242.460	145.616	<b>388.076</b>
Pljevlja	31	JP "Vodovod"	206.204	880.370		1.086.574	857.754	<b>1.944.329</b>
	32	JP "Čistoća"	994.346			994.346	979.158	<b>1.973.504</b>
	33	JP Komunalne usluge	201.342			201.342	108.740	<b>310.082</b>
	34	JP "Grijanje"	47.281		185.825	47.281	185.826	<b>233.107</b>
	35	JP "Održavanje i zaštita lokalnih puteva"	149.758			149.758	60.931	<b>210.689</b>
Podgirica	36	Tržnice i pijace doo	12.634.827		113.535	12.748.362	727.638	<b>13.476.000</b>
	37	Deponija Doo	11.265.091		58.236	11.323.327	3.019.959	<b>14.343.286</b>
	38	JP "Komunalne usluge"	556.651		7.276	563.927	792.252	<b>1.356.179</b>
	63	JP "Pogrebne usluge"	708.220		245	708.465	717.075	<b>1.425.540</b>
	40	"Čistoća" doo	1.909.839	1.441.111	13.683	3.364.633		<b>3.364.633</b>
	41	"Putevi" doo	976.580	7.836.274	53.800	8.866.653	266.529	<b>9.133.183</b>
	42	"Vodovod i kanalizacija"	26.053.754		2.359	26.056.113	9.175.857	<b>35.231.970</b>
	43	JP "Zelenilo"	734.768			734.768	314.359	<b>1.049.127</b>
Rožaje	44	Parking Servis	703.121		74.713	777.834	154.557	<b>932.391</b>
	45	JP "komunalno"	838.075	212.733		2.169.423	1.118.615	<b>3.288.038</b>
Tivat	46	JP "Vodovod i kanalizacija"	1.699.174	3.520		1.702.694	647.321	<b>2.350.015</b>
	47	JP Vodovod i kanalizacija	241.043			241.043	52.224	<b>293.267</b>
Šavnik	48	JP Komunalno	18.151.090		117.196	18.268.286	1.209.442	<b>19.477.728</b>
	49	JP "Komunalne djelatnosti Šavnik"	402.510		13.459	415.969	488.653	<b>904.622</b>
Ulcinj	50	JP "Komunalne djelatnosti"	3.799.825		46.842	3.846.667	2.068.410	<b>5.915.077</b>
	51	JP "Vodovod i kanalizacija"	12.892.628		56.716	12.949.344	2.108.406	<b>15.057.750</b>
Žabljak	52	JP "Stambeno- komunalna djelatnost"	612.188			612.188	728.333	<b>1.340.521</b>
<b>UKUPNO</b>			<b>278.383.030</b>	<b>11.652.535</b>	<b>4.389.254</b>	<b>294.424.819</b>	<b>66.379.298</b>	<b>360.804.117</b>





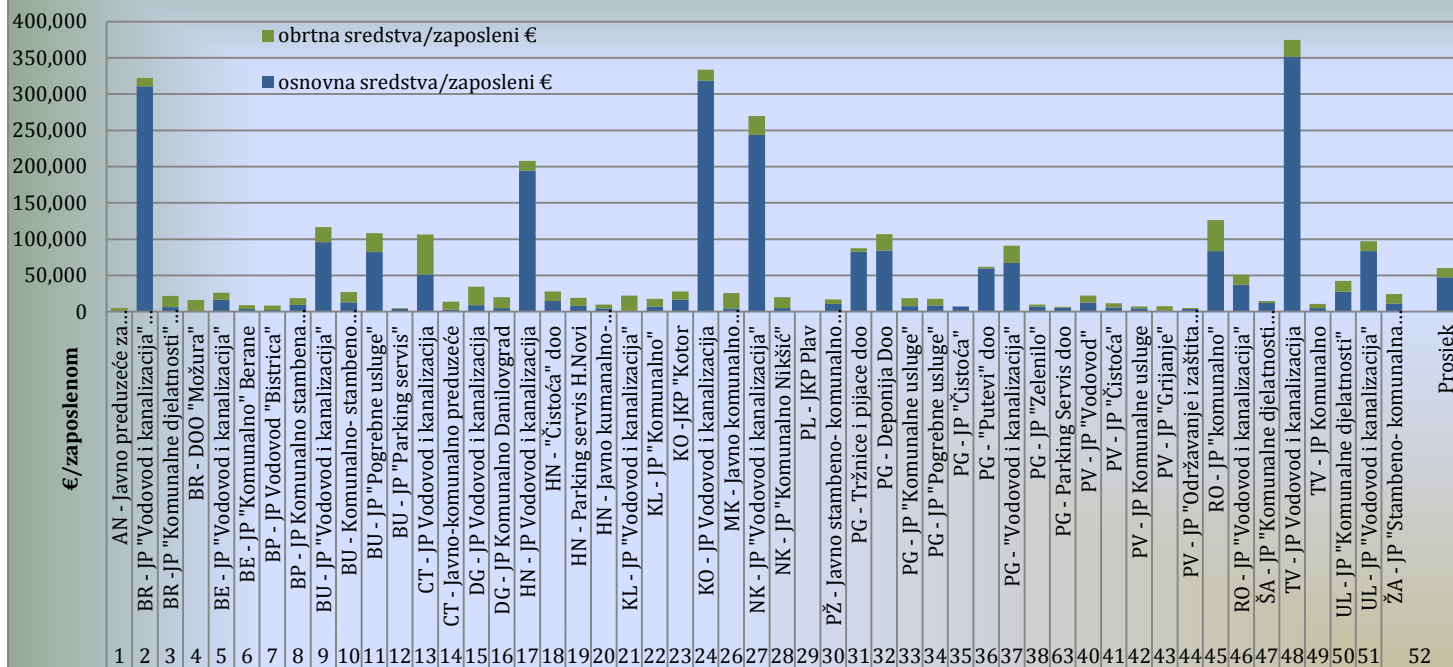
U sljedećoj tabeli prikazana je vrijednost imovine nekog preduzeća po zaposlenom u tom preduzeću i vrijednost imovine preduzeća po glavi stanovnika opštine na čijoj teritoriji preduzeće vrši usluge.

**Tabela 5** – Imovina komunalnih preduzeća po zaposlenom u preduzeću i po stanovniku

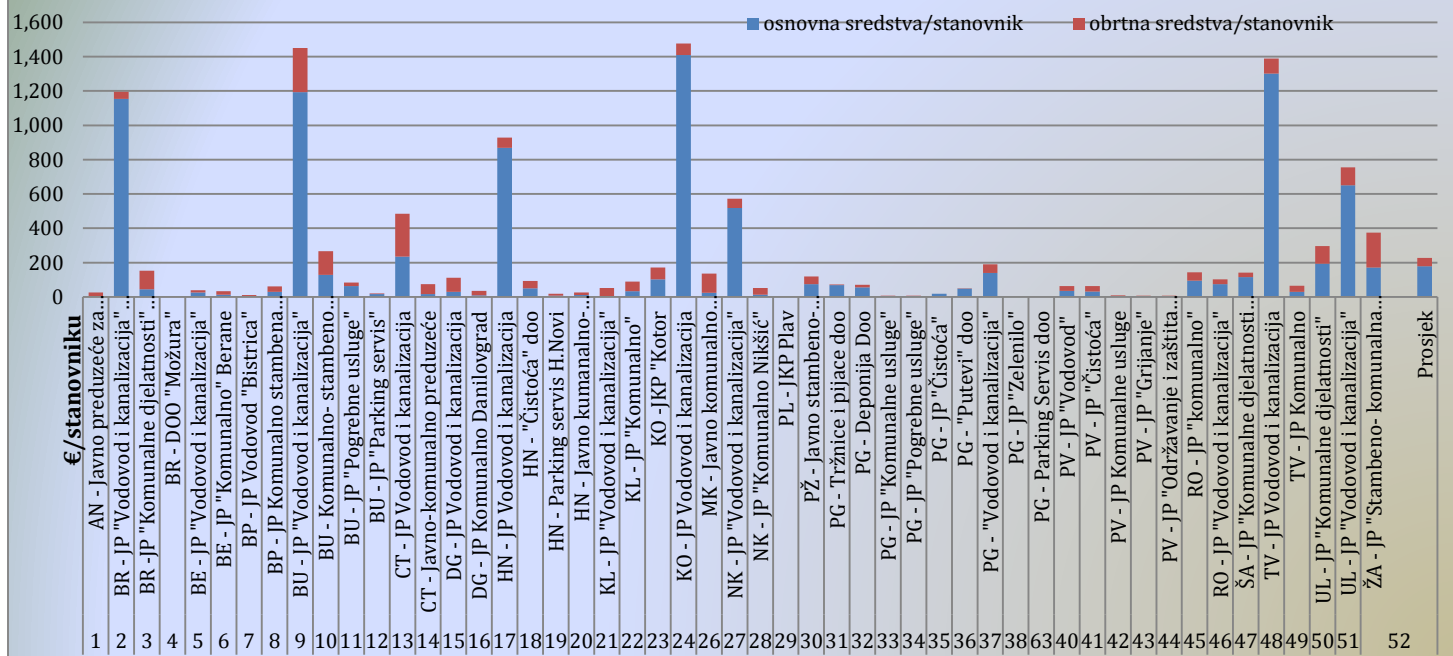
OPŠTINA	R.b	PREDUZEĆE	Sredstva preduzeća po zaposlenom			Sredstva preduzeća po stanovniku		
			Osnovna	Obrtna	Ukupna	Osnovna	Obrtna	Ukupna
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Andrijevića	1	AN - Javno preduzeće za stamb-komunal. djelatnost	990	3.881	4.871	5	21	26
Bar	2	JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	310.945	11.092	322.037	1.154	41	1.195
	3	JP "Komunalne djelatnosti" Bar	6.449	15.239	21.688	45	107	153
	4	BR - DOO "Možura"	568	15.423	15.991	0	3	3
Berane	5	BE - JP "Vodovod i kanalizacija"	16.582	9.493	26.074	25	15	40
	6	BE - JP "Komunalno" Berane	3.829	5.220	9.049	14	19	33
Bijelo Polje	7	BP - JP Vodovod "Bistrica"	2.324	6.057	8.382	3	8	11
	8	BP - JP Komun. stambenjelatnost "Lim"	9.220	9.428	18.648	30	31	61
Budva	9	BU - JP "Vodovod i kanalizacija"	95.997	20.578	116.575	1.194	256	1.450
	10	BU - Komunal.- stam javno "Budva"	13.085	14.003	27.087	129	138	266
	11	BU - JP "Pogrebne usluge"	82.057	26.052	108.109	64	20	84
	12	BU - JP "Parking servis"	4.190	940	5.129	17	4	20
Cetinje	13	CT - JP Vodovod i kanalizacija	51.479	54.785	106.265	235	250	485
	14	CT - Javno-komunalno preduzeće	2.932	10.707	13.639	16	58	74
Danilovgrad	15	DG - JP Vodovod i kanalizacija	8.970	25.615	34.585	29	83	112
	16	DG - JP Komunalno Danilovgrad	5.020	15.050	20.071	9	27	36
H.Novi	17	HN - JP Vodovod i kanalizacija	194.258	13.520	207.777	869	60	929

OPŠTINA	R.b	PREDUZEĆE	Sredstva preduzeća po zaposlenom			Sredstva preduzeća po stanovniku		
			Osnovna	Obrtna	Ukupna	Osnovna	Obrtna	Ukupna
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	18	HN - "Čistoća" doo	14.761	13.127	27.888	50	44	94
	19	HN - Parking servis H.Novi	8.826	10.748	19.034	9	10	19
	20	HN - Javno kumunalno- stambeno preduzeće	4.639	5.329	9.968	12	14	26
Kolašin	21	KL - JP "Vodovod i kanalizacija"	1.045	21.069	22.114	2	50	52
	22	KL - JP "Komunalno"	6.607	11.384	17.991	33	57	90
Kotor	23	KO - JKP "Kotor	16.658	11.076	27.735	103	69	172
	24	KO - JP Vodovod i kanalizacija	318.385	15.282	333.667	1.409	68	1.476
Mojkovac	26	MK - Javno komunalno preduzeće "Gradac"	4.539	21.061	25.599	24	112	137
Nikšić	27	NK - JP "Vodovod i kanalizacija"	243.703	25.791	269.493	518	55	573
	28	NK - JP "Komunalno Nikšić"	5.089	15.066	20.155	13	40	53
Plav	29	PL - JKP Plav	0	0	0	0	0	0
Plužine	30	PŽ - Javno stambeno- komunalno preduzeće	10.542	6.331	16.873	75	45	120
Pljevlja	31	PV - JP "Vodovod"	12.347	9.747	22.095	35	28	63
	32	PV - JP "Čistoća"	5.884	5.794	11.678	32	32	64
	33	PV - JP Komunalne usluge	4.682	2.529	7.211	7	4	11
	34	PV - JP "Grijanje"	1.525	5.994	7.520	2	6	8
	35	PV - JP "Održavanje i zaštita lokalnih puteva"	3.653	1.486	5.139	5	2	7
Podgorica	36	PG - Tržnice i pijace doo	82.782	4.725	87.506	69	3	72
	37	PG - Deponija Doo	84.502	22.537	107.039	55	15	70
	38	PG - JP "Komunalne usluge"	7.832	11.004	18.836	3	4	7
	39	PG - JP "Pogrebne usluge"	8.746	8.853	17.599	4	4	8
	40	PG - JP "Čistoća"	7.236	0	7.236	18	0	18
	41	PG - "Putevi" doo	59.910	1.801	61.711	48	1	49
	42	PG - "Vodovod i kanalizacija"	67.328	23.710	91.039	140	49	189
	43	PG - JP "Zelenilo"	6.867	2.938	9.805	4	2	6
	44	PG - Parking Servis doo	5.636	1.120	6.756	4	1	5
Rožaje	45	RO - JP "komunalno"	83.439	43.024	126.463	94	49	143
	46	RO - JP "Vodovod i kanalizacija"	37.015	14.072	51.087	74	28	102
Šavnik	47	ŠA - JP "Komunalne djelatnosti Šavnik"	12.052	2.611	14.663	116	25	142
Tivat	48	TV - JP Vodovod i kanalizacija	351.313	23.259	374.572	1.302	86	1.388
	49	TV - JP Komunalno	4.894	5.749	10.643	30	34	64
Ulcinj	50	UL - JP "Komunalne djelatnosti"	27.674	14.881	42.555	193	104	297
	51	UL - JP "Vodovod i kanalizacija"	83.544	13.603	97.147	650	106	756
Žabljak	52	ŽA - JP "Stamb- komunal djelatnost"	11.131	13.242	24.373	171	204	375
<b>Prosjek</b>			<b>47.316</b>	<b>12.667</b>	<b>59.984</b>	<b>179</b>	<b>49</b>	<b>228</b>

Sredstva preduzeća (osnovna i obrtna) po zaposlenom



Osnovna i obrtna sredstva preduzeća po glavi stanovnika opštine



Komunalna preduzeća zapošljavaju blizu 5,5 hiljada radnika. Tehnička opremljenost rada i stepen sposobnosti opreme su povećani zadnjih godina i iznose u prosjeku 60.080 € po zaposlenom, što je za ove, niskoakumulativne, djelatnosti dovoljno.

Iz prethodnog se može vidjeti da najvećom imovinom, u odnosu na broj radnika koji zapošljavaju, kao i u odnosu na broj stanovnika koje opslužuju, raspolažu vodovodna i kanalizaciona preduzeća u Baru, Budvi, Kotoru i Tivtu. Ovi pokazatelji rezultat su velikih investicionih ulaganja u ovim opštinama posljednjih godina. Oprema i infrastruktura se nijesu amortizovali i imaju visoku knjigovodstvenu vrijednost.

*Napominjemo da izvještajima nije prikazana imovina kojom raspolaže DOO „Možura“, a koja se odnosi na izgađenu regionalnu sanitarnu deponiju i opremu na njoj, budući da je ova deponija puštena u rad sredinom 2012. godine. Vrijednost ovog infrastrukturnog objekta, sa pripadajućom opremom i drugim sadržajima iznosi 6,5 miliona €.*

### 5.1.3. Tehnička opremljenost komunalnih preduzeća – stanje opreme i infrastrukture

Lokalna vlast daje najbolji doprinos ekonomskom i svakom drugom razvoju lokalne zajednice onda kada efikasno radi svoj posao koji se, pored ostalog, sastoji i u dobrom organizovanju komunalnih djelatnosti, što podrazumijeva jasna i precizna pravila u obavljanju djelatnosti, dobru tehničku i kadrovsku osposobljenost komunalnih preduzeća, jasan i efikasan odnos prema korisnicima komunalnih usluga i dr.

Odgovarajuća tehnička opremljenost preduzeća i kvalitetna infrastruktura predstavljaju, svakako, najvažniji preduslov za kvalitetno pružanje komunalnih usluga.

U jednom dužem periodu, međutim, ulaganja u ovoj oblasti bila su zanemarivana što je dovelo do propadanja i tehnološkog zastarijevanja opreme i instalacija. Na tržištu su se pojavila nova sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti, počeli su da se upotrebljavaju novi materijali (traži se da se cemetno-azbestne cijevi zamijene plastičnim i sl.), predlažu se unapređenja vodovodnih i kanalizacionih sistema i dr. Cijene po kojima se pružaju komunane usluge, kao i neracionalnosti u organizovanju i poslovanju javnih komunalnih preduzeća nijesu omogućavale bilo kakva ulaganja, a opštine iz svojih skromnih budžeta, takođe, nijesu mogle to da obezbijede. Ovakav odnos prema komunalnoj opremi i infrastrukturi rezultirao je nižim kvalitetom usluga i većim troškovima obavljanja djelatnosti.

U posljednjih nekoliko godina, aktivnostima Vlade Crne Gore u obezbjeđivanju tehničke i finansijske podrške međunarodnih finansijskih institucija opštinama, omogućili su da se stanje u ovim oblastima, počinje mijenjati na bolje.

U nastavku se daje pregled opreme/mehanizacije u komunalnim preduzećima. Podaci su nekompletni jer, i pored napora koje smo uložili, nijesmo uspjeli da obezbijedimo podatke od tri preduzeća. S druge strane, zbog raznolikosti prirode komunalnih djelatnosti, bilo je teško sistematizovati dobijene podatke. Zbog toga bi bilo vrlo važno kada bi se u ovoj oblasti uvela standardizacija i unifikacija opreme i materijala koji se koriste u radu komunalnih preduzeća.

**Tabela 6 – Oprema u mješovitim komunalnim preduzećima**

Mješovita komunalna preduzeća					
Br.	OPŠTINA	Preduzeće	Radna vozila i mehanizacija	Putnička vozila	ukupno
1	Andrijevića	JP za stambeno-komunalnu djelatnost	12	1	13
2	Bar	JP "Komunalne djelatnosti"	53	9	62
3	Berane	JP "Komunalno" Berane	9	-	9
4	Bijelo Polje	JP za komunalno stambenu djelatnost "Lim"	12	-	12
5	Budva	Komunalno stambeno javno preduzeće	29	-	29
6	Cetinje	Javno komunalno preduzeće	18	1	19
7	Danilovgrad	Javno komunalno zanatsko preduzeće	13	2	15
8	Herceg Novi	Javno "Komunalno stambeno" preduzeće	2	7	9
9	Kolašin	JP "Komunalno"	12	2	14
10	Kotor	JKP "Kotor"	26	9	35
11	Mojkovac	JKP "Gradac"	13	-	13
12	Nikšić	JKP "Komunalno"	39+6 <sup>4</sup>	-	45
13	Plav	JP za komunalno stambenu djelatnost	n/a	n/a	
14	Plužine	Javno stambeno komunalno preduzeće	6	1	7
15	Pljevlja	JP "Komunalne usluge"	2	-	2
16	Podgorica	JP "Komunalne usluge"	5	7	12
17	Rožaje	JP "Komunalno" Rožaje	16	2	18
18	Šavnik	JP "Komunalne djelatnosti"	3	-	3
19	Tivat	JP "Komunalno" Tivat	20	8	28
20	Ulcinj	JP "Komunalne djelatnosti"	18	4	22
21	Žabljak	JP za stambeno-komunalnu djelatnost	3	-	3
<b>Ukupno</b>			<b>311+6</b>	<b>53</b>	<b>370</b>

**Tabela 7 – Oprema u komunalnim preduzećima za upravljanje komunalnim otpadom**

Preduzeća za upravljanje otpadom					
Br.	OPŠTINA	Preduzeće	Radna vozila i mehanizacija	Putnička vozila	ukupno
1	Bar	DOO "Možura"	4	-	4
2	Herceg Novi	JP "Čistoća"	18	-	18
3	Nikšić	DOO "Budoš"	n/a	n/a	0
4	Pljevlja	JP "Čistoća"	20	1	21
5	Podgorica	JP "Čistoća"	61	-	61
6		DOO "Deponija"	10	-	10
<b>Ukupno</b>			<b>113</b>	<b>1</b>	<b>114</b>

**Tabela 8 – Oprema u komunalnim preduzećima za vodovod i kanalizaciju**

Vodovodna i kanalizaciona preduzeća					
Br.	OPŠTINA	Preduzeće	Radna vozila i mehanizacija	Putnička vozila	Ukupno
1	Bar	JP "Vodovod i kanalizacija"	24	19	43
2	Berane	JP "Vodovod i kanalizacija"	3	-	3
3	Bijelo Polje	JP Vodovod "Bistrica" Bijelo Polje	7	4	11

<sup>4</sup> Povremeno se angažuju

<b>Vodovodna i kanalizaciona preduzeća</b>					
Br.	OPŠTINA	Preduzeće	Radna vozila i mehanizacija	Putnička vozila	Ukupno
4	Budva	JP "Vodovod i kanalizacija"	14	19	33
5	Cetinje	JP "Vodovod i kanalizacija"	2	5	7
6	Danilovgrad	JP "Vodovod i kanalizacija"	2	4	6
7	Herceg Novi	JP "Vodovod i kanalizacija"	n/a	n/a	n/a
8	Kolašin	JP "Vodovod i kanalizacija"	-	2	2
9	Kotor	JP "Vodovod i kanalizacija"	8	20	28
10	Nikšić	JP "Vodovod i kanalizacija"	12	11	23
11	Pljevlja	JP "Vodovod" Pljevlja	5	3	8
12	Podgorica	JP "Vodovod i kanalizacija"	18	35	53
13	Rožaje	JP "Vodovod i kanalizacija"	8	-	8
14	Tivat	JP "Vodovod i kanalizacija"	9	2	11
15	Ulcinj	JP "Vodovod i kanalizacija"	4	7	11
		<b>Ukupno</b>	<b>116</b>	<b>131</b>	<b>247</b>

**Tabela 9 – Oprema u specijalizovanim komunalnim preduzećima**

<b>Specijalizovana komunalna preduzeća</b>					
Br	OPŠTINA	Preduzeće	Radna vozila i mehanizacija	Putnička vozila	Ukupno
1	Budva	„Pogrebne usluge“	1	2	3
2		„Parking servis“	4	3	7
3	Herceg Novi	JP „Parking servis“	3	-	3
4	Pljevlja	JP „Grijanje“	2	1	3
5		JP za održavanje i zaštitu lokalnih puteva	13+4 <sup>5</sup>	-	17
6	Podgorica	DOO „Tržnice i pijace“	-	2	2
7		JP „Pogrebne usluge“	5	2	7
8		DOO „Putevi“	38	10	48
9		JP „Zelenilo“	8	3	11
10		DOO „Parking servis“	-	2	2
		<b>Ukupno</b>	<b>74+4</b>	<b>25</b>	<b>103</b>

Iz prethodnih tabela se vidi da 49 preduzeća, za koje smo dobili podatke, raspolaže sa 834 vozila i radnih mašina, od čega 624 čine radna (specijalizovana) vozila i mehanizacija (građevinske i druge mašine), a 210 su putnička vozila. Najveći procenat specijalizovanih vozila u odnosu na ukupnu mobilnu opremu imaju preduzeća za upravljanje otpadom i mješovita komunalna preduzeća, i ova uglavnom za obavljanje poslova vezanih za upravljanje otpadom. Detaljniji podaci o broju vozila namijenjenih za sakupljanje i transport otpada, dati su u Tabeli 18 na osnovu koje je izvršena analiza korišćenja te opreme.

U komunalnim djelatnostima vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda, međutim, posebno valjan pokazatelj predstavlja stanje infrastrukture.

U nastavku se daje pregled stanja vodovodne i kanalizacione mreže po opštinama, u zavisnosti od njihove starosti i materijala od kojih su izgrađene.

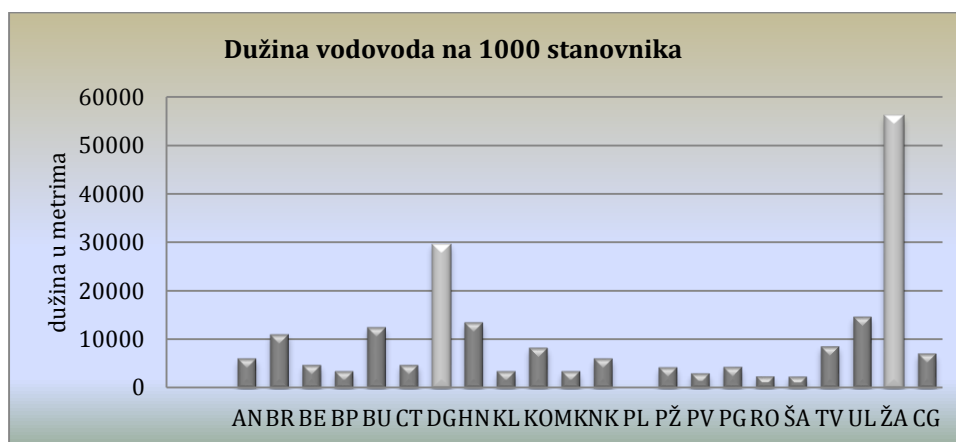
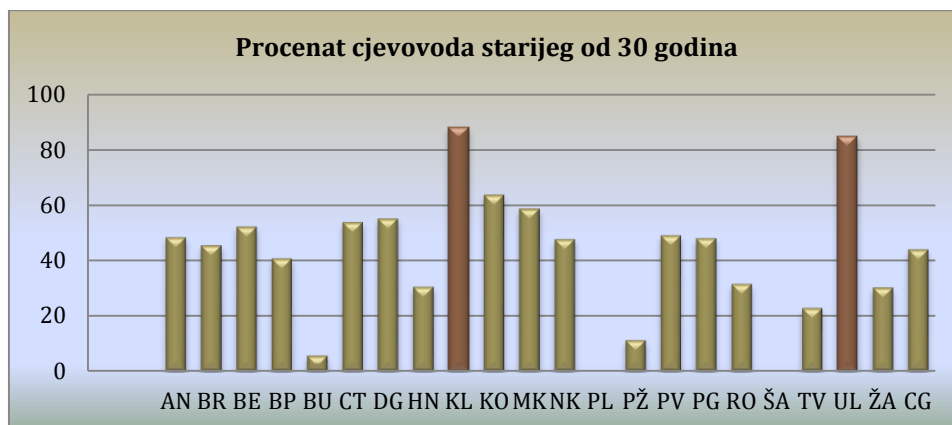
<sup>5</sup> Oprema koja se koristi u okviru „mašinskog prstena“



**a. Sistemi vodosnabdijevanja**

**Tabela 10 – Dužina i starost cjevovoda u vodovodnim sistemima opština**

OPŠTINA	Starost cjevovoda								% starije od 30 godina	Broj stanovn (u 000)	Dužina cjevovoda na 1000 stanovn.
	ispod 10 godina	10-20 godina	20-30 godina	30-40 godina	40-50 godina	iznad 50 godina	bez podataka	UKUPNO			
	dužina (m)										
Andrijevica	0	16.000	0	15.000	0	0		<b>31.000</b>	48,39	5,07	6.114
Bar	45.398	105.710	101.145	157.300	30.890	22.300		<b>462.743</b>	45,49	42,05	11.005
Berane	1.405	5.740	70.912	66.791	12.789	5.456		<b>163.093</b>	52,14	33,97	4.801
Bijelo Polje	0	0	97.300	18.000	46.000	2.800		<b>164.100</b>	40,71	46,05	3.564
Budva	210.200	500	14.819	9.815	0	3.800		<b>239.134</b>	5,69	19,22	12.442
Cetinje	0	6.654	30.293	28.546	4.000	10.435		<b>79.928</b>	53,77	16,66	4.798
Danilovgrad	3.700	60.800	15.100	13.150	75.750	8.500	370.000	<b>547.000</b>	55,03	18,47	29.616
Herceg Novi	97.490	26.640	163.810	62.440	17.000	47.060		<b>414.440</b>	30,52	30,86	13.430
Kolašin	1.600	1.300	0	10.620	0	11.320	5.000	<b>29.840</b>	88,33	8,38	3.561
Kotor	60.570	7.500	0	58.150	59.800	1.200		<b>187.220</b>	63,64	22,6	8.284
Mojkovac	11.200	0	200	0	16.200	0	3.000	<b>30.600</b>	58,70	8,62	3.550
Nikšić	71.482	92.237	69.140	48.658	86.401	76.960		<b>444.878</b>	47,66	72,44	6.141
Plav								<b>0</b>		13,11	
Plužine	4.050	2.020	250	800	0	0	7.000	<b>14.120</b>	11,24	3,25	4.345
Pljevlja	0	11.300	36.500	43.000	3.000	0		<b>93.800</b>	49,04	30,79	6.093
Podgorica	0	215.469	2.258	55.675	134.197	10.981	400.000	<b>818.580</b>	47,98	185,94	4.402
Rožaje	29.239	7.909	1.849	13.914	3.739	364		<b>57.014</b>	31,60	22,96	2.483
Šavnik	0	0	3.000	0	0	0	2.000	<b>5.000</b>	0,00	2,07	2.415
Tivat	24.234	0	14.432	11.470	0	0	70.000	<b>120.136</b>	22,88	14,03	8.563
Ulcinj	0	17.700	0	94.401	0	5.900	172.000	<b>290.000</b>	85,00	19,92	14.558
Žabljak	1.000	2.800	66.400	28.000	0	2.500	100.000	<b>200.700</b>	30,29	3,57	56.218
Crna Gora	<b>561.568</b>	<b>580.279</b>	<b>687.408</b>	<b>735.730</b>	<b>489.766</b>	<b>209.576</b>	1.129.000	<b>4.393.326</b>	<b>43,96</b>	<b>620,03</b>	<b>7.086</b>



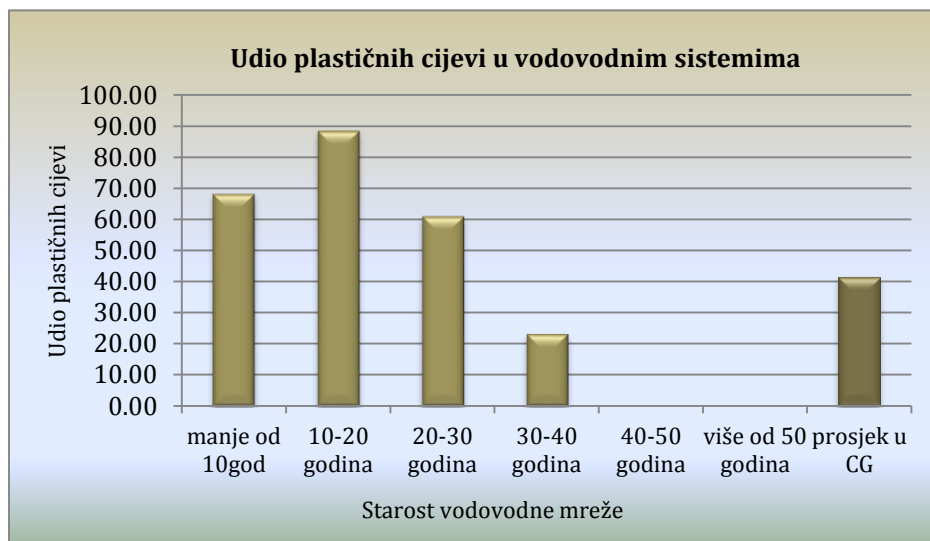
Navedeni podaci govore o stanju vodovodnih sistema u opštinama. Javna preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja nijesu imala podatke o prečnicima i starosti cjevovoda, kao i o materijalima od kojih je izgrađeno oko 1.129 km vodovodne mreže, što čini više od 25% ukupne dužine cjevovoda. Zbog toga su dužine ovih cjevovoda u Tabeli 10 prikazane u posebnoj koloni. Polazeći od podataka za dio mreže za koje su bili poznati navedeni podaci, proizilazi da najstariju vodovodnu mrežu imaju Kolašin (sa 88,33 % mreže koja je starija od 30 godina) i Ulcinj (sa 85 % mreže koja je starija od 30 godina). Prema ovim podacima, najpovoljnija situacija je u Šavniku, gdje nema vodovodne mreže starije od 30 godina i u Budvi gdje taj procenat iznosi svega 5,69 %. Na nivou Crne Gore oko 44% ukupne dužine cjevovoda je starije od 30 godina. S obzirom na upotrebnii vijek cjevovoda za vodosnabdijevanja od 40 godina, potrebno je sprovesti pripreme aktivnosti i obaviti poslove zamjene cjevovoda u narednih 10 godina u ukupnoj dužini od oko 700 km, odnosno za oko 15% ukupne dužine cjevovoda. Budva ima najveću izgrađenost vodovodne mreže u zadnjih 10 godina – 210,2 km.

Prema ovim podacima, najveću dužinu vodovodne mreže u odnosu na 1000 stanovnika imaju opštine Žabljak i Danilovgrad, što govori o razuđenosti naselja do kojih je sproveden vodovodni sistem.



**Tabela 11** – Zastupljenost pojedinih materijala u vodovodnim sistemima

Materijal	Starost cjevovoda						Ukupna dužina
	manje od 10god	10-20 godina	20-30 godina	30-40 godina	40-50 godina	više od 50 godina	
Čelična cijev	18.345	11.516	154.771	268.172	82.456	36.971	572.232
Cijev od livenog gvožđa	0	750	52.032	40.346	50.341	47.401	190.870
Cement-azbestne cijevi	0	5.901	48.658	230.065	284.709	40.101	609.435
PVC cijevi	26.767	38.804	270.351	143.305	0	0	479.228
Ductil cijevi	8.770	24.405	0	0	0	0	33.175
Polietilen PEHD	239.165	282.629	147.000	27.521	0	0	696.314
Pocinčane	100.000	0	12.747	26.320	72.260	84.960	296.287
Nije navedeno	134.810	208.364	0	0	0	142	343.316
Pet	25.201	7.909	1.849	0	0	0	34.959
Keramičke cijevi	8.510	0	0	0	0	0	8.510
Ukupno dužina cijevi	561.568	580.279	687.408	735.730	489.766	209.576	3.264.326
Dužina plastičnih cijevi	291.133	329.342	419.200	170.826	0	0	1.210.501
% plastičnih cijevi	51,84	56,76	60,98	23,22	0,00	0,00	37,08
% plastičnih cijevi u odnosu na dužinu cijevi za koje je poznat materijal	68,22	88,55	60,98	23,22	0,00	0,00	41,44

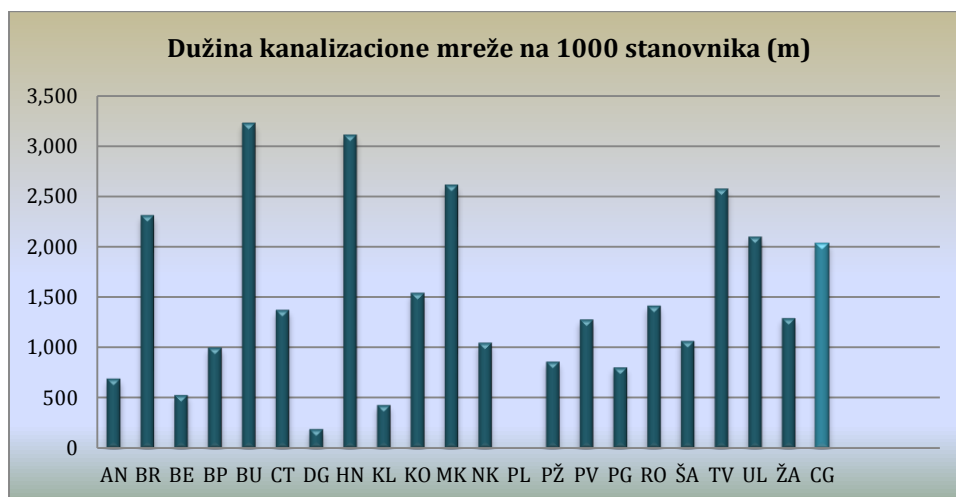
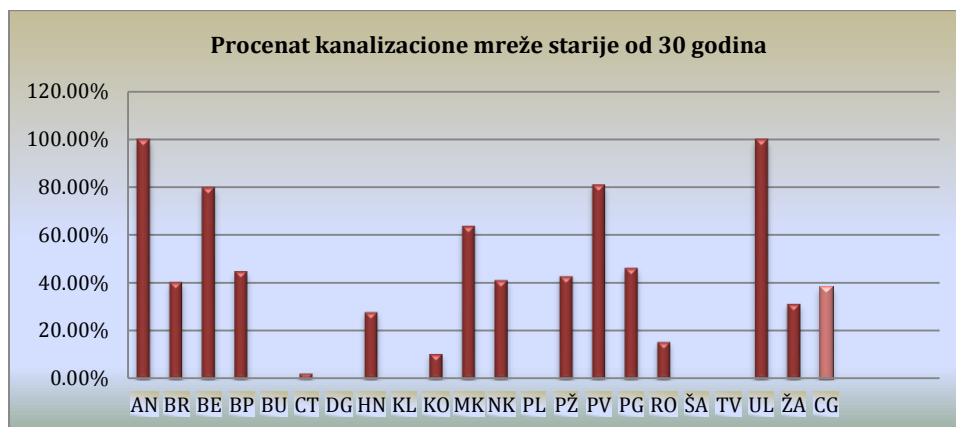


Evidentno je da se posljednjih godina sve više koriste cjevovodi izgrađeni od plastičnih materijala koji, zbog niže cijene, lakše montaže i dužeg vijeka, sve više potiskuju klasične materijale kao što su čelične, cementno-azbesne i cijevi od livenog gvožđa. U Tabeli 11 prikazani su materijali od kojih su izgrađeni vodovodni sistemi i procenat zastupljenosti cjevovoda na bazi plastičnih masa u ukupnoj vodovodnoj mreži za koju su postojali podaci o vrsti materijala od kojeg je izgrađena, po gradovima i na nivou Crne Gore.

**b. Sistemi za odvođenje otpadnih voda – kanalizacioni sistemi**

**Tabela 12 - Dužina i starost cjevovoda u kanalizacionim sistemima opština**

OPŠTINA	Starost cjevovoda u kanalizacionim sistemima							% starije od 30 godina	Broj stanovn (u 000)	Dužina cjevov. na 1000 stanovn.
	ispod 10 godina	10-20 godina	20-30 godina	30-40 godina	40-50 godina	iznad 50 godina	UKUPNO			
	dužina (m)									
Andrijevića	0	0	0	3.500	0	0	3.500	100,00	5,07	690
Bar	25.455	1.100	31.160	31.210	8.199	0	97.124	40,58	42,05	2.310
Berane	0	3.570	0	1.220	11.276	1.786	17.852	80,00	33,97	526
Bijelo Polje	0	25.200	0	2.300	16.350	2.150	46.000	45,22	46,05	999
Budva	0	10.000	52.000	0	0	0	62.000	0,00	19,22	3.226
Cetinje	6.124	0	16.117	0	577	0	22.818	2,53	16,66	1.370
Danilovgrad	0	3.500	0	0	0	0	3.500	0,00	18,47	189
Herceg Novi	33.620	21.755	13.570	26.960	0	0	95.905	28,11	30,86	3.108
Kolašin	550	3.050	0	0	0	0	3.600	0,00	8,38	430
Kotor	16.650	700	13.750	2.550	650	500	34.800	10,63	22,60	1.540
Mojkovac	2.100	1.800	4.200	9.500	4.900	0	22.500	64,00	8,62	2.610
Nikšić	31.230	4.630	8.450	31.450	0	0	75.760	41,51	72,44	1.046
Plav									13,11	
Plužine	590	600	400	1.200	0	0	2.790	43,01	3,25	858
Pljevlja	6.000	0	1.440	31.800	0	0	39.240	81,04	30,79	1.274
Podgorica	0	56.830	22.647	38.450	30.735	0	148.662	46,54	185,94	800
Rožaje	9.560	12.640	5.131	4.744	300	0	32.375	15,58	22,96	1.410
Šavnik	0	0	2.200	0	0	0	2.200	0,00	2,07	1.063
Tivat	36.100	0	0	0	0	0	36.100	0,00	14,03	2.573
Ulcinj	0	0	0	41.718	0	0	41.718	100,00	19,92	2.094
Žabljak	0	0	3.150	1.450	0	0	4.600	31,52	3,57	1.289
Crna Gora	167.979	145.375	174.215	228.052	72.987	4.436	793.044	38,52	620,03	2.032



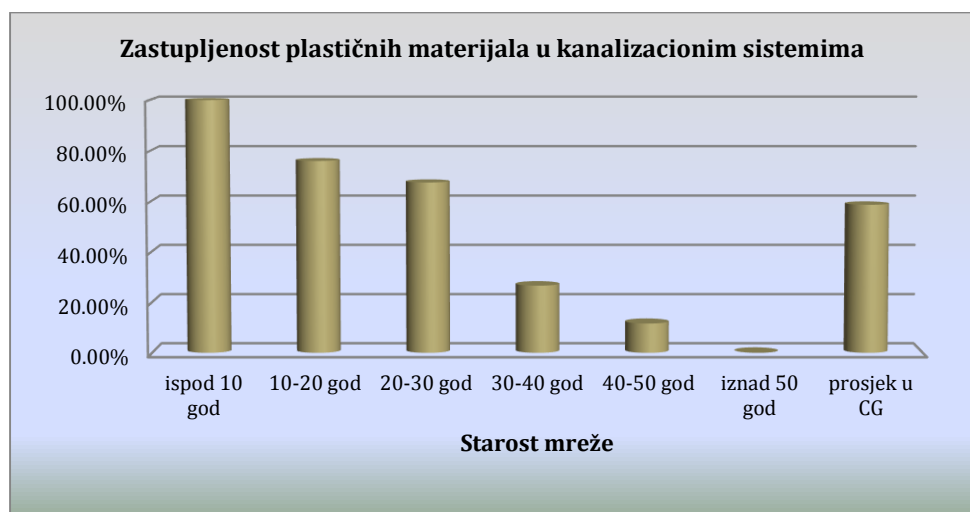
Navedeni podaci govore da najstariju kanalizacionu mrežu imaju Andrijevića i Ulcinj i da je u cjelosti izgrađena u periodu od prije 30-40 godina. Slična situacija je i sa Pljevljima i Beranama. Ovo znači da se u ovim opštinama u zadnjih trideset godina nije uopšte ulagalo u izgradnju ove vrste komunalne infrastrukture i da se još uvijek pitanja otpadnih voda, u najvećoj mjeri, rješavaju putem septičkih jama ili direktnim ispuštanjem u dostupne vodotoke.

Najveću dužinu kanalizacione mreže na 1000 stanovnika, imaju opštine Budva i Herceg Novi.

**Tabela 13 - Zastupljenost materijala u kanalizacionim sistemima**

Materijal	Starost cjevovoda						Ukupna dužina
	manje od 10god	10-20 godina	20-30 godina	30-40 godina	40-50 godina	više od 50 godina	
Čelična cijev	0	0	1.200	90	450	0	1.740
Cijev od livenog gvožđa	0	0	0	300	0	0	300
Cement-azbestne cijevi	0	26.020	37.419	114.112	27.756	3.936	209.243
PVC cijevi	78.874	105.680	115.660	57.926	8.100	0	366.240

Materijal	Starost cjevovoda						Ukupna dužina
	manje od 10god	10-20 godina	20-30 godina	30-40 godina	40-50 godina	više od 50 godina	
Keramičke cijevi	0	1.380	3.265	27.620	27.593	500	60,358
Nije navedeno	0	5.850	1.330	5.304	1.980	0	14.464
Betonske cijevi	0	0	10.991	0	6.703	0	17.694
Armirano betonske	0	1.600	2.400	19.800	0	0	23.800
PEHD	89.105	4.845	1.950	2.900	405	0	99.205
Ukupno dužina cijevi	167.979	145.375	174.215	228.052	72.987	4.436	793.044
Dužina plastičnih cijevi	167.979	110.525	117.610	610.826	8.505	0	465.445
% plastičnih cijevi	100,00	76,03	67,51	26,67	11,65	0,00	58,69

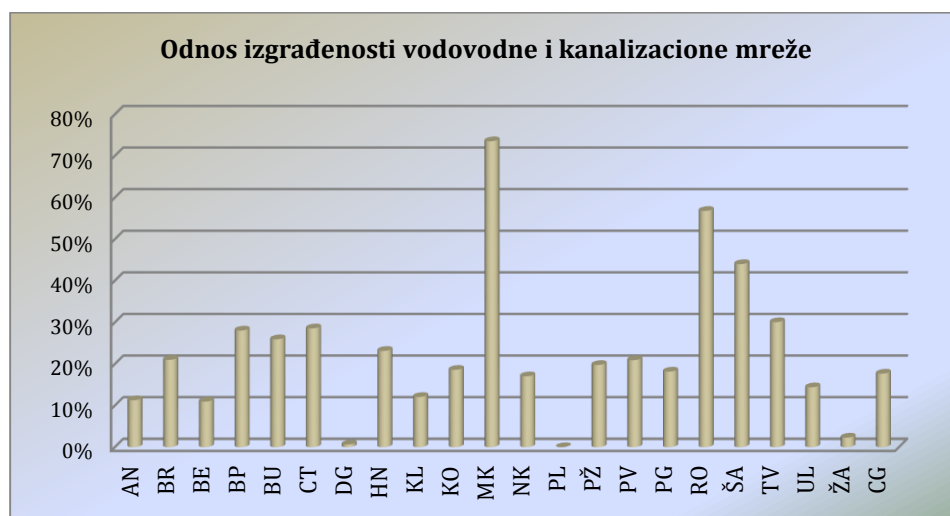


U kanalizacionim sistemima, takođe kao i u vodovodnim, cjevovodi skorijeg datuma uglavnom se grade od cijevi napravljenih od različitih plastičnih materijala. U Tabeli 13 prikazani su materijali od kojih su izgrađeni kanalizacioni sistemi i procenat zastupljenosti cjevovoda na bazi plastičnih masa u ukupnoj kanalizacionoj mreži, po gradovima i na nivou Crne Gore

Činjenica je da postoji velika nesrazmjera u pogledu izgrađenosti kanalizacione mreže u odnosu na vodovodnu. U prosjeku, na nivou Crne Gore, izgrađenost kanalizacione mreže, saglasno Tabeli 14, iznosi svega oko 18% u odnosu na vodovodnu. Ovaj podatak ukazuje da se otpadne vode ispuštaju van kontrolisanih kanalizacionih sistema i predstavljaju veliku opasnost po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Ovaj podatak, takođe, upućuje na potrebu većih investicionih aktivnosti u ovom sektoru, tim prije ako se ima u vidu da se na, do sada, izgrađenim postrojenjima prečisti svega 14,58 % ukupno procijenjenih nastalih količina otpadnih voda, odnosno oko 25% od ukupno sakupljenih količina otpadnih voda. (Napomena: prema Informaciji o stanju u oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama u 2012. godini, dnevno se prečisti 14.192 m<sup>3</sup> vode, što iznosi 5.180.080 m<sup>3</sup> godišnje, a godišnje se fakturiše 44.424.098 m<sup>3</sup> vode; realno je da ova količina može biti veća jer ima dosta gubitaka koji nastaju zbog nelegalnih priključaka na vodovodnu mrežu.)

**Tabela 14** – Odnos izgrađenosti vodovodne i kanalizacione mreže

OPŠTINA	Dužina vodovodne mreže	Dužina kanalizacione mreže	Odnos
Andrijevica	31.000	3.500	11,29%
Bar	462.743	97.124	20,99%
Berane	163.093	17.852	10,95%
Bijelo Polje	194.100	46.000	28,03%
Budva	239.134	62.000	25,93%
Cetinje	79.928	22.818	28,55%
Danilovgrad	547.000	3.500	0,64%
Herceg Novi	414.440	95.905	23,14%
Kolašin	29.840	3.600	12,06%
Kotor	187.220	34.800	18,59%
Mojkovac	30.600	22.500	73,53%
Nikšić	444.878	75.760	17,03%
Plav	-	-	-
Plužine	14.120	2.790	19,76%
Pljevlja	187.600	39.240	20,92%
Podgorica	818.580	148.662	18,16%
Rožaje	57.014	32.375	56,78%
Šavnik	5.000	2.200	44,00%
Tivat	120.136	36.100	30,05%
Ulcinj	290.000	41.718	14,39%
Žabljak	200.700	4.600	2,29%
<b>Crna Gora</b>	<b>4.487.126</b>	<b>793.044</b>	<b>17,67</b>

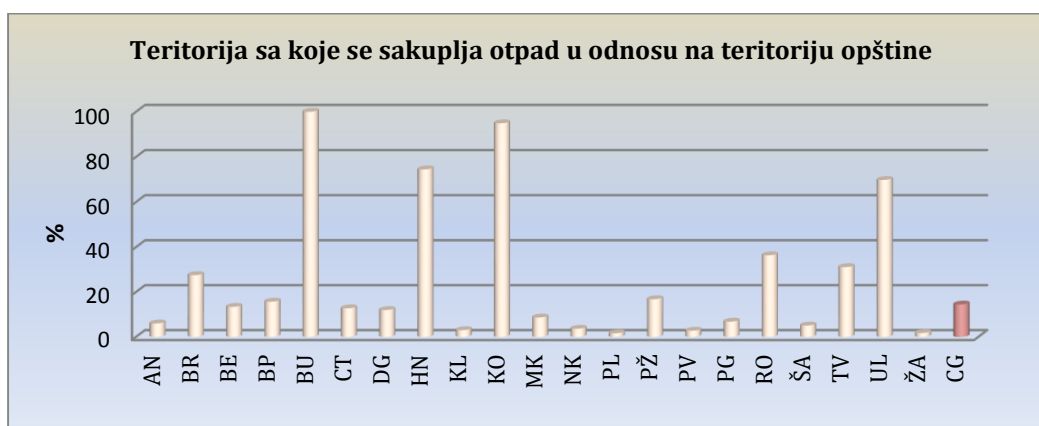


**c. Upravljanje otpadom**

Karakteristično za oblast upravljanja komunalnim otpadom je da je dugo vremena opremljenost komunalnih preduzeća bila veoma niska, kako zbog nedostatka sredstava za investicioni razvoj (neraspolaganje sa dovoljno autosmećera, kamiona, čistilica, utovarivača, buldozera i dr.), tako i zbog neadekvatno kvalifikovanih kadrova (različitih profila) koji su potrebni za obavljanje ove djelatnosti. Zadnjih godina, uz podršku države, ali i agilnošću pojedinih jedinica lokalne samouprave, stanje u ovoj oblasti se postepeno unapređuje, što je rezultiralo većom pokrivenošću teritorije određene opštine organizovanim sakupljanjem otpada, tako da je, u tom pogledu situacija sljedeća:

**Tabela 15** – Pokrivenost teritorije opštine organizovanim sakupljanjem otpada

OPŠTINA	Teritorija sa koje se sakuplja otpad (km <sup>2</sup> )	Površina teritorije opštine (km <sup>2</sup> )	Procenat
Andrijevica	17,00	283,00	6,01
Bar	139,25	506,00	27,52
Berane	96,00	717,00	13,39
Bijelo Polje	145,00	924,00	15,69
Budva	122,00	122,00	100,00
Cetinje	116,00	910,00	12,75
Danilovgrad	60,00	501,00	11,98
Herceg Novi	175,00	235,00	74,47
Kolašin	27,00	897,00	3,01
Kotor	318,00	335,00	94,93
Mojkovac	31,76	367,00	8,65
Nikšić	75,00	2.065,00	3,63
Plav	8,00	486,00	1,65
Plužine	144,00	858,00	16,78
Pljevlja	37,25	1.346,00	2,77
Podgorica	98,00	1.441,00	6,80
Rožaje	157,00	432,00	36,34
Šavnik	28,00	553,00	5,06
Tivat	14,30	46,00	31,09
Ulcinj	178,00	255,00	69,80
Žabljak	7,80	445,00	1,75
<b>Crna Gora</b>	<b>1.994,36</b>	<b>13.812,00</b>	<b>14,44</b>



Shodno podacima iz prethodne tabele, samo se u opštini Budva otpad sakuplja sa teritorije cijele opštine. Visok procenat teritorije sa kojih je obezbijeđeno organizovano sakupljanje otpada evidentiran je i u primorskim opštinama Kotor, Herceg Novi i Ulcinj. U Baru i Tivtu je taj procenat nešto niži, dok je u opštinama centralnog i sjevernog regiona, prije svega zbog velikih i rjeđe naseljenih područja, taj procenat mnogo manji.

Kada je u pitanju drugi aspekt organizovanja poslova sakupljanja otpada – broj korisnika usluga – onda je situacija sljedeća:

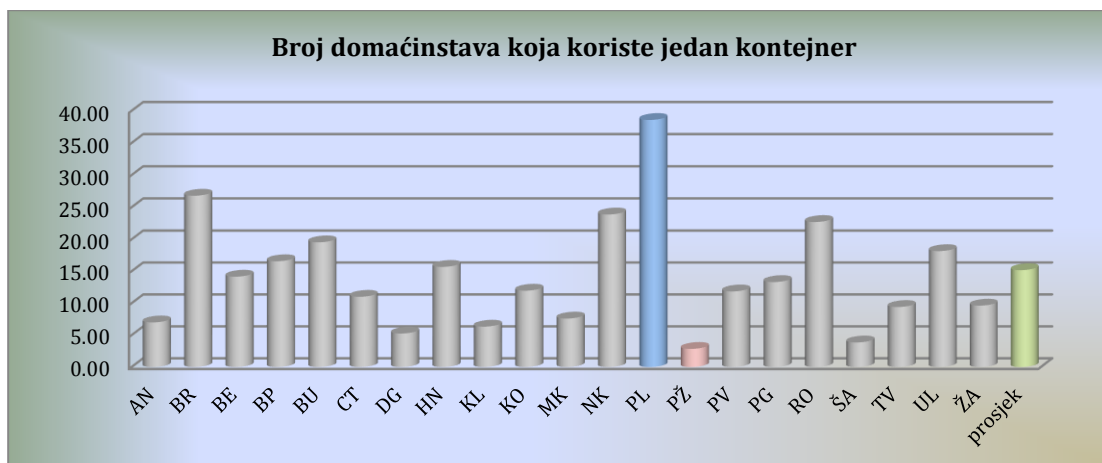
**Tabela 16 – Obim usluga sakupljanja otpada u odnosu na broj domaćinstava**

OPŠTINA	Korisnici usluga			Broj stalnih domaćinstava u opštini po popisu	Odnos domaćinstava korisnika usluga i broja stalnih domaćinstava (%)
	Domaćinstva	Pravna lica	Ukupno		
Andrijevića	489	80	569	1.700	28,76
Bar	23.865	2.016	25.881	14.210	167,95
Berane	4.924	620	5.544	9.990	49,29
Bijelo Polje	5.800	961	6.761	13.200	43,94
Budva	16.015	960	16.975	6.980	229,44
Cetinje	3.520	310	3.830	5.750	61,22
Danilovgrad	819	198	1.017	5.500	14,89
Herceg Novi	11.544	983	12.527	11.130	103,72
Kolašin	1.505	149	1.654	2.850	52,81
Kotor	8.071	828	8.899	7.650	105,50
Mojkovac	949	158	1.107	2.820	33,65
Nikšić	15.131	1.088	16.219	21.680	69,79
Plav	2.700	298	2.998	3.740	72,19
Plužine	409	35	444	1.140	35,88
Podgorica	44.127	3.397	47.524	57.350	76,94
Pljevlja	6.334	520	6.854	10.790	58,70
Rožaje	2.928	157	3.085	5.680	51,55
Šavnik	300	30	330	700	42,86
Tivat	6.740	500	7.240	4.860	138,68
Ulcinj	9.077	-	-	5.810	156,23
Žabljak	1.058	110	1.168	1.270	83,31
<b>Crna Gora</b>	<b>166.305</b>	<b>13.398</b>	<b>179.703</b>	<b>194.800</b>	<b>85,37</b>

U svim primorskim opštinama broj domaćinstava kojima se pružaju usluge prevazilazi broj domaćinstava koja su u tim opštinama evidentirana popisom iz 2011. godine. U Budvi je taj procenat veći čak za 129,44 %. Radi se o domaćinstvima koja posjeduju nekretnine u ovim opštinama, ali njesu njihovi stalni stanovnici, odnosno nemaju prebivalište. Ovo upućuje na zaključak da se radi o ljudima koji privremeno borave na Crnogorskom primorju i čiji se broj više nego udvostručava u periodu turističke sezone. Ovakvo stanje ima za posljedicu potrebu povećanja obima usluga sakupljanja i odvoženja otpada tokom ljetnjeg perioda, odnosno dodatno angažovanje radne snage i tehničkih kapaciteta (broj kontejnera i vozila za sakupljanje i transport otpada). Tehnički kapaciteti kojima se obezbjeđuje efikasno sakupljanje komunalnog otpada tokom turističke sezone koriste se tri – četiri mjeseca godišnje, dok ostali dio godine ostaju neiskorišćeni.

**Tabela 17** – Broj kontejnera po opštinama i broj domaćinstava koja koriste jedan kontejner

OPŠTINA	Broj kontejnera prema zapremini i ukupno				Kontejneri za selektivno	Broj domaćinstava-korisnika usluga	Broj domaćinstava po kontejneru
	< 5 m <sup>3</sup>	1,1 m <sup>3</sup>	ostali	Ukupno			
Andrijevica		70		70	-	489	6,99
Bar	88	687	116	891	39	23,865	26,78
Berane	100	248		348	50	4,924	14,15
BijeloPolje	50	150	150	350	-	5,800	16,57
Budva		820		820	50	16.015	19,53
Cetinje	33	287	-	320	-	3,520	11,00
Danilovgrad		156		156	156	819	5,25
Herceg Novi		736		736	207	11.544	15,68
Kolašin		238		238	18	1.505	6,32
Kotor	30	645	-	675	150	8,071	11,96
Mojkovac		125		125	-	949	7,59
Nikšić	31	603	-	634	30	15,131	23,87
Plav		70		70	70	2.700	38,57
Plužine		144		144	144	409	2,84
Pljevlja		535		535	85	6.334	11,84
Podgorica	56	3.008	252	3.316	252	44,127	13,31
Rožaje	11	118		129	-	2,928	22,70
Tivat	21	641	55	717	276	300	9,40
Šavnik		50	28	78	-	6,740	3,85
Ulcinj		300		500	-	9.077	18,15
Žabljak	50	30	30	110	120	1,058	9,62
<b>UKUPNO/ prosjek</b>				<b>10.962</b>		<b>166.305</b>	<b>15,17</b>



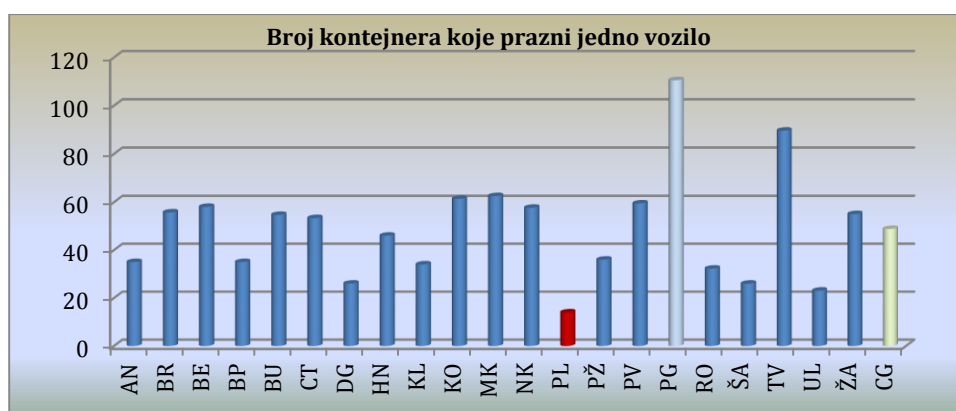
Analiza podataka iz Tabele 17, pokazuje da je prosječan broj domaćinstava koji odlažu otpad u jedan kontejner iznosi 15,17. Uočava se da u ekstremnim slučajevima postoje odstupanja od prosjeka i to +154% (opština Plav u kojoj 39 domaćinstava odlaže otpad u jedan kontejner), odnosno -81% (opština Plužine u kojoj jedan kontejner pokriva potrebe tri domaćinstva).

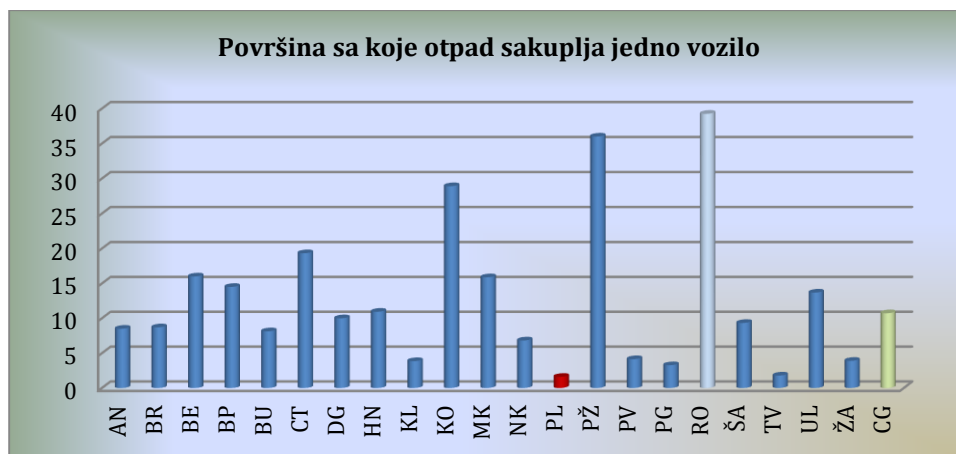


U pogledu broja vozila i opreme za sakupljanje otpada posljednjih godina primjetna su značajna poboljšanja. Samo u 2012. godini za potrebe 20 jedinica lokalne samouprave iz IPA sredstava i kredita Svjetske banke obezbijeđeno je 50 vozila za sakupljanje otpada i oko 2.800 kontejnera različitih zapremina. Trenutno sve jedinice lokalne samouprave raspolažu sa 186 vozila za sakupljanje otpada i preko 10.700 kontejnera.

**Tabela 18 - Broj vozila koja se koriste za sakupljanje i transport otpada**

OPŠTINA	Broj vozila	Broj konrejnera	Površina sa koje se sakuplja otpad	Broj kontejnera po vozilu (3)/(2)	Površina po vozilu (4)/(2)
1	2	3	4	5	6
Andrijeвица	2	70	17,00	35,00	8,50
Bar	16	891	139,25	55,69	8,70
Berane	6	348	96,00	58,00	16,00
BijeloPolje	10	350	145,00	35,00	14,50
Budva	15	820	122,00	54,67	8,13
Cetinje	6	320	116,00	53,33	19,33
Danilovgrad	6	156	60,00	26,00	10,00
Herceg Novi	16	736	175,00	46,00	10,94
Kolašin	7	238	27,00	34,00	3,86
Kotor	11	675	318,00	61,36	28,91
Mojkovac	2	125	31,76	62,50	15,88
Nikšić	11	634	75,00	57,64	6,82
Plav	5	70	8,00	14,00	1,60
Plužine	4	144	144,00	36,00	36,00
Pljevlja	9	535	37,25	59,44	4,14
Podgorica	30	3.316	98,00	110,53	3,27
Rožaje	4	129	157,00	32,25	39,25
Šavnik	3	78	28,00	26,00	9,33
Tivat	8	717	14,30	89,63	1,79
Ulcinj	13	500	178,00	38,46	13,69
Žabljak	2	110	7,80	55,00	3,90
<b>UKUPNO/Prosjeak</b>	<b>186</b>	<b>10.762</b>	<b>1.994,36</b>	<b>48,82</b>	<b>12,60</b>





U Tabeli 18 dati su podaci o broju vozila namijenjenih sakupljanju i transportu otpada, po opštinama, odnosno broju vozila za podizanje i pražnjenje kanti i kontejnera zapremine 1,1 m<sup>3</sup>, broj vozila za podizanje, transport i pražnjenje kontejnera veće zapremine 3, 5 ili 7 m<sup>3</sup> i broj vozila za sakupljanje otpada iz kontejnera druge zapremine i transport do odlagališta (deponije). Prema ovim podacima u prosjeku je jedno vozilo korišćeno za pražnjenje 49 kontejnera na dan, u jednoj smjeni. S obzirom na teritoriju koja je pokrivena organizovanim sakupljanjem otpada (1.994,36 km<sup>2</sup>), jedno vozilo u prosjeku opslužuje teritoriju od 10,72 km<sup>2</sup>. Najmanji broj vozila po teritoriji koju pokriva ima opština Rožaje, u kojoj se jednim vozilom pokriva površina od 39 km<sup>2</sup>, dok u Plavu jedno vozilo dolazi na 1,6 km<sup>2</sup>, a u Tivtu na 1,79 km<sup>2</sup>.

Radi poređenja, navodimo podatak da je u zemljama članicama EU standard, koji odgovara specifičnostima u Crnoj Gori, da se jedno vozilo koristi za pražnjenje 48 do 52 kontejnera u jednoj smjeni. Navodimo i primjer iz okrženja, iz opštine Jagodina u Srbiji, u kojoj poslove sakupljanja, transporta i obrade komunalnog otpada obavlja firma „Porr“ iz Austrije. Ova firma svojim uslugama opslužuje 96,4% stanovništva (82.000 od ukupno 85.000) sa svojih 5 vozila za sakupljanje i transport otpada. Za sakupljanje komunalnog otpada sa površine teritorije od oko 90 km<sup>2</sup> koristi jedno vozilo.

Uporedni podaci u odnosu na broj kontejnera pokazuju da Crna Gora ima između 50 i 70% više vozila za njihovo pražnjenje u odnosu na prosjek u zemljama članicama EU.

Međutim u ovim ocjenama treba biti oprezan i voditi računa o pouzdanosti sistema koji pruža komunalnu uslugu. Vrlo je bitno odabrati pravilnu koncepciju održavanja opreme/vozila. Izborom koncepcije održavanja može se značajno uticati na povećanje produktivnosti u pružanju usluga.

Oslanjanje samo na korektivno/tekuće održavanje može da dovede do zastoja u procesu pružanja usluga. S druge strane, ima primjera komunalnih sistema koji sadrže veliku aktivnu rezervu transportnih sredstava ili opreme, koji imaju visoku raspoloživost i koji se uključuje u rad u trenutku otkaza do tada aktivnog osnovnog sredstva. U tom slučaju, kvalitet usluge ne opada, ali će postojati značajni troškovi neangažovanosti dijela tih sredstava. Ovakva strategija može, s aspekta ostvarivanja funkcije cilja, postići dobre rezultate ali zahtijeva veća investiciona ulaganja i povećane troškove preventivnog održavanja (servisni i tehnički pregledi) i troškove korišćenja (registracija, osiguranje).

Ukrupnjavanjem preduzeća mogao bi se postići efekat veće pouzdanosti rada uz manji broj raspoloživih vozila.

#### 5.1.4. Poslovanje komunalnih preduzeća – prihodi i rashodi



Komunalna preduzeća se bave poslovima koji pripadaju sektoru javnih usluga i od vitalnog su značaja za neku zajednicu. Ukoliko su ova preduzeća u vlasništvu javnog sektora logika njihovog poslovanja drugačija je od logike preduzeća u privatnom vlasništvu koja su usredsređena na ostvarenje profita. Privredna društva koja obavljaju komunalne djelatnosti koja su u vlasništvu javnog sektora, svoje planove treba da baziraju samo na pokrivanju svih

troškova poslovanja, prije svega zbog pozicije tzv. prirodnog monopola. Građani koji su korisnici usluga istovremeno su i, posredno preko svojih predstavnika u zakonodavnim organima javne uprave, donosioci propisa i odluka kojima se uspostavljaju cjelokupni odnosi za obavljanje pojedine komunalne djelatnosti. Ukoliko bi logika poslovanja privrednih društava u javnom vlasništvu bila istovjetna logici privatnih privrednih društava, postojao bi rizik da građani plaćaju cijenu koja bi pružaocu usluga, kome su dali pravo na monopol u obavljanju komunalne djelatnosti, omogućila dobit sa kojom njegove upravljačke strukture raspolažu po sopstvenom nahođenju.

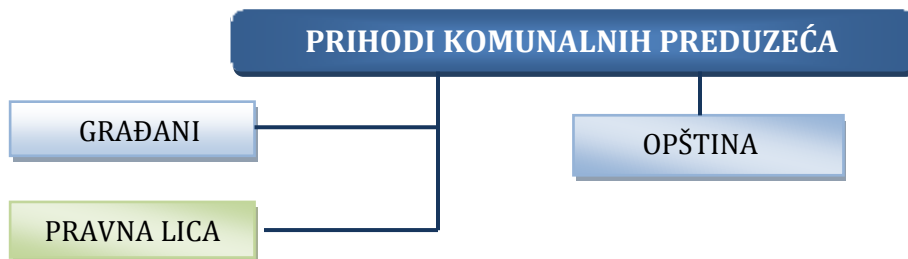
Razmatranje sveukupnog uspjeha rada komunalnih preduzeća težak je zadatak, imajući u vidu da njihova logika poslovanja prevazilazi isključivo ekonomske pokazatelje uspjeha. Samo ekonomski rezultat jednog ovakvog preduzeća ne može da bude jedini pokazatelj njegove uspješnosti.

U okviru ove tačke biće obrađeni ostvareni prihodi i rashodi komunalnih preduzeća, kao i njihov finansijski rezultat i sveukupna analiza poslovanja.

Rad komunalnih preduzeća finansira se, uglavnom, iz cijene komunalne usluge, što znači da se prihodi ostvaruju na tržištu, bez obzira što se radi o kontrolisanim cijenama. Za jedan dio poslova kao što su održavanje javnih površina, javne rasvjete održavanje puteva i saobraćajnica, održavanje atmosferske kanalizacije i sl., poznatih pod nazivom „zajednička komunalna potrošnja“, „naručilac posla“ je opština, koja te usluge plaća iz budžeta. S tržišnog aspekta, može se reći da komunalna preduzeća ove prihode ostvaruju na tržištu, s izuzetkom manjeg dijela prihoda koji ostvaruju od donacija ili direktnih dotacija.

Za komunalna preduzeća, poseban problem predstavlja nemogućnost obezbjeđenja tekuće likvidnosti zbog loše naplate ispostavljenih računa za pruženu uslugu, čak i u slučajevima kada su cijene formirane tako da pokrivaju troškove.

Preduzeća prihode ostvaruju pružanjem, odnosno prodajom usluga građanima, privredi i drugim pravnim licima i opštinama, koje su njihovi osnivači, kako je i prikazano na sljedećoj šemi:



Postojeći način finansiranja rada komunalnih preduzeća karakterišu cijene koje ne pokrivaju troškove obavljanja djelatnosti, a opterećen je i nizom nenamjenskih preliivanja, što svakako doprinosi lošem poslovanju preduzeća. Odgovornost za ovakvo stanje za sada ne snosi ni jedna strana koja učestvuje u obezbjeđivanju komunanih usluga – lokalna samouprava određuje obim i kvalitet komunalnih usluga, ali ne nadoknađuje nedostatke neadekvatnog finansiranja komunalnih usluga i njihovog socijalnog aspekta; javna preduzeća, u velikoj mjeri, posluju s gubicima zbog kojih ne snose nikakvu odgovornost, dok građani ne plaćaju redovno usluge ni po tako niskim cijenama i u najvećem broju slučajeva zbog toga ne snose odgovornost.

Tabela 19 – Prihodi komunalnih preduzeća u 2012. godini

OPŠTINA	R.b	Komunalno preduzeće	PRIHODI								
			Ukupni	Prihodi od osnovne djelatnosti	%	Prihodi od sporednih djelatnosti	%	Prihodi od subvencija, donacija, dotacija i sl	%	2.Ostali prihodi (1-2-3-4)	%
			1	2		3		4		5	
Andrijevića	1	Javno preduzeće za stam-kom. djelatnost	187.968	122.085	0,65	0	0,00	0	-	65.883	0,04
Bar	2	JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	6.782.178	3.626.945	0,53	2.182.669	0,32	0	-	972.564	0,23
	3	JP "Komunalne djelatnosti" Bar	5.010.628	3.285.253	0,66	158.736	0,03	1.444.490	0,29	122.149	0,15
	4	DOO "Možura"	285.495	285.450	1,00	0	0,00	0	-	45	0,11
Berane	5	JP "Vodovod i kanalizacija"	594.897	512.706	0,86	73.377	0,12	8.814	0,01	0	0,01
	6	JP "Komunalno" Berane	763.604	620.374	0,81	94.993	0,12	4.402	0,01	43.836	0,05
Bijelo Polje	7	JP Vodovod "Bistrica"	703.776	619.466	0,88	49.500	0,07	0	-	34.810	0,14
	8	JP Komunalno stambena djelatnost "Lim"	2.480.555	1.655.041	0,67	79.108	0,03	513.878	0,21	232.529	0,24
Budva	9	JP "Vodovod i kanalizacija"	6.381.021	2.712.030	0,43	3.199.323	0,50	72.200	0,01	397.468	0,09
	10	Komunalno- stambeno javno "Budva"	4.613.671	4.205.336	0,91	51.503	0,01	2.058	0,00	354.774	0,16
	11	JP "Pogrebne usluge"	378.126	227.362	0,60	0	0,00	150.000	0,40	764	0,03
	12	JP "Parking servis"	1.011.283	1.010.671	1,00	0	0,00	0	-	612	0,00
Cetinje	13	JP Vodovod i kanalizacija	1.105.287	790.915	0,72	0	0,00	0	-	314.372	0,00
	14	Javno-komunalno preduzeće	1.013.464	722.284	0,71	157.560	0,16	0	-	133.620	0,08
Danilovgrad	15	JP Vodovod i kanalizacija	1.349.172	1.152.552	0,85	168.438	0,12	21.012	0,02	7.170	0,02
	16	JP Komunalno Danilovgrad	372.799	347.894	0,93	18.347	0,05	0	-	6.558	0,00
H.Novi	17	JP Vodovod i kanalizacija	4.629.358	3.909.684	0,84	0	0,00	0	-	719.674	0,07
	18	"Čistoća" doo	1.833.538	1.792.159	0,98	0	0,00	0	-	41.379	0,07
	19	Parking servis H.Novi	343.596	331.394	0,96	12.202	0,04	0	-	0	0,00
	20	Javno kumunalno- stambeno preduzeće	1.039.015	821.888	0,79	136.898	0,13	0	-	80.229	0,01
Kolašin	21	JP "Vodovod i kanalizacija"	93.712	81.811	0,87	8.728	0,09	1.700	0,02	1.473	0,07
	22	JP "Komunalno"	426.896	336.608	0,79	30.530	0,07	0	-	59.757	0,03
Kotor	23	JKP "Kotor	3.136.691	2.770.586	0,88	226.225	0,07	134.405	0,04	5.475	0,05
	24	JP Vodovod i kanalizacija	3.202.502	2.316.951	0,72	26.137	0,01	611.009	0,19	248.404	0,13
Mojkovac	26	Javno komunalno preduzeće "Gradac"	618.504	361.442	0,58	15.964	0,03	189.090	0,31	52.009	0,02
Nikšić	27	JP "Vodovod i kanalizacija"	4.420.875	3.390.198	0,77	424.621	0,10	0	-	606.056	0,22
	28	JP "Komunalno Nikšić"	3.068.615	2.674.714	0,87	18.740	0,01	0	-	375.161	0,12
Plav	29	JP za komun-stambenu djelatnost	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Plužine	30	Javno stambeno- komunalno preduzeće	392.390	299.666	0,76	47.372	0,12	15.870	0,04	29.482	0,10

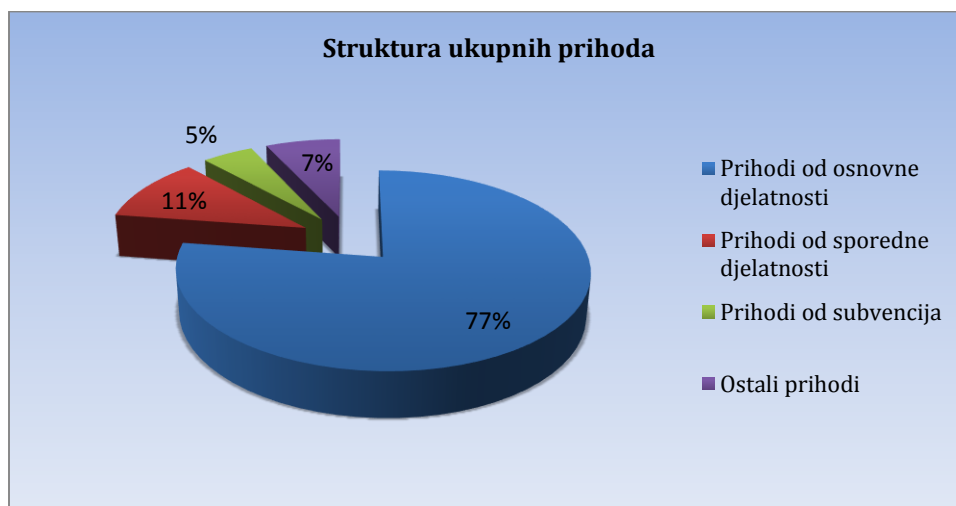


Septembar 2013

PRIORITETNE AKTIVNOSTI U KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA -  
AGENDA REFORMI

OPŠTINA	R.b	Komunalno preduzeće	PRIHODI								
			Ukupni	Prihodi od osnovne djelatnosti	%	Prihodi od sporednih djelatnosti	%	Prihodi od subvencija, donacija, dotacija i sl	%	2.Ostali prihodi (1-2-3-4)	%
			1	2		3		4		5	
Podgorica	31	Tržnice i pijace doo	2.313.852	2.128.127	0,92	0	0,00	0	-	185.725	0,00
	32	Deponija Doo	3.161.975	2.877.169	0,91	235.235	0,07	0	-	49.571	0,02
	33	JP "Komunalne usluge"	3.082.481	1.745.755	0,57	617.531	0,20	0	-	719.195	0,12
	34	JP "Pogrebne usluge"	1.523.872	1.139.190	0,75	377.659	0,25	0	-	7.023	0,07
	35	"Čistoća" doo	6.221.630	5.500.451	0,88	261.875	0,04	44.833	0,01	414.471	0,09
	36	"Putevi" doo	2.647.742	1.404.302	0,53	773.823	0,29	0	-	469.617	0,01
	37	"Vodovod i kanalizacija"	11.661.250	10.811.907	0,93	826.770	0,07	0	-	22.573	0,26
	38	JP "Zelenilo"	1.148.633	974.156	0,85	46.476	0,04	84.760	0,07	43.241	0,00
	63	Parking Servis	1.339.362	1.226.769	0,92	40.564	0,03	44.650	0,03	27.379	0,08
Pljevlja	40	JP "Vodovod"	933.200	711.562	0,76	155.313	0,17	0	-	66.325	0,02
	41	JP "Čistoća"	1.638.282	1.471.250	0,90	86.253	0,05	80.779	0,05	0	0,01
	42	JP Komunalne usluge	292.863	252.863	0,86	0	0,00	40.000	0,14	0	0,02
	43	JP "Grijanje"	408.092	333.314	0,82	0	0,00	67.147	0,16	7.631	0,00
	44	JP "Održavanje i zaštita lokalnih puteva"	537.884	525.968	0,98	0	0,00	10.000	0,02	1.916	0,01
Rožaje	45	JP "komunalno"	598.573	525.875	0,88	61.970	0,10	0	-	10.728	0,02
	46	JP "Vodovod i kanalizacija"	370.073	348.424	0,94	19.967	0,05	0	-	1.682	0,02
Šavnik	47	JP "Komunalne djelatnosti Šavnik"	164.202	15.266	0,09	0	0,00	148.936	0,91	0	0,00
Tivat	48	JP Vodovod i kanalizacija	2.240.850	1.541.919	0,69	50.143	0,02	639.099	0,29	9.689	0,02
	49	JP Komunalno	2.077.097	1.527.260	0,74	249.298	0,12	300.539	0,14		0,06
Ulcinj	50	JP "Komunalne djelatnosti"	1.123.096	976.123	0,87	101.148	0,09	0	-	45.826	0,03
	51	JP "Vodovod i kanalizacija"	1.003.583	914.403	0,91	47.950	0,05	0	-	41.230	0,04
Žabljak	52	JP "Stambeno- komunalna djelatnost"	787.238	528.521	0,67	18.925	0,02	235.977	0,30	3.815	0,09
<b>Prosjek</b>			<b>1.990.499</b>	<b>1.538.511</b>		<b>227.589</b>		<b>101.368</b>		<b>143.549</b>	
<b>UKUPNO</b>			<b>101.515.446</b>	<b>78.464.039</b>	<b>0,77</b>	<b>11.151.869</b>	<b>0,11</b>	<b>4.865.648</b>	<b>0,05</b>	<b>7.033.890</b>	<b>0,07</b>





Bilo koje preduzeće, pa i komunalno, treba da ima dominantan udio poslovnih prihoda (preko 90%) u ukupnom prihodu i relativno mali udio prihoda ostvarenih po osnovu finansijskih transakcija, jer se djelatnost preduzeća oslanja na proizvodnji i pružanju usluga, a nije mu cilj prikupljanje i plasman kapitala i novca. Visok udio prihoda ostvarenih po osnovu finansijskih transakcija u ukupnom prihodu karakterističan je za preduzeća sa visokom finansijskom snagom, što im omogućuje investiranje u druga preduzeća i banke, što nije slučaj sa komunalnim preduzećima. Takođe, udio neposlovnih i vanrednih prihoda u ukupnom prihodu kod preduzeća treba da bude neznatan (manji od 1%). Ovo iz razloga što najveći dio neposlovnih i vanrednih prihoda potiče od neurednog poslovanja (prihodi od viškova, ostvareni prihodi u tekućoj iz prethodne godine i sl.).

Organizaciona struktura značajnog broja javnih komunalnih preduzeća u Crnoj Gori nije podijeljena na sektore (otpad/voda/javne površine) zbog čega im knjigovodstvo ne omogućava odvojen, jasan i detaljan prikaz prihoda ostvarenih po osnovu obavljanja pojedinih komunalnih djelatnosti ili po osnovu obavljanja osnovne i dopunske djelatnosti, kao i prihoda ostvarenih po drugom osnovu.

Ukupni prihodi koje su ostvarila komunalna preduzeća u 2012. godini iznose 101.515.446 €, od čega 78.464.039 € ili 77,49 % čine prihodi od osnovne djelatnosti, 11.151.869 € ili 10,99% prihod od sporednih djelatnosti, 4.865.648 € (4,79%) prihodi od subvencija i donacija i 7.033.890 € ostali prihodi (6,93%). Prema podacima koje smo dobili, karakteristično je da je JP "Komunalne djelatnosti Šavnik" u 2012. godini ostvarilo samo 9% prihoda od osnovne djelatnosti, dok se preostalih 91% odnosi na subvencije i donacije.

U Tabeli 20 prikazani su prihodi koji se ostvaruju po jednom zaposlenom, što na određen način upućuje na produktivnost preduzeća.

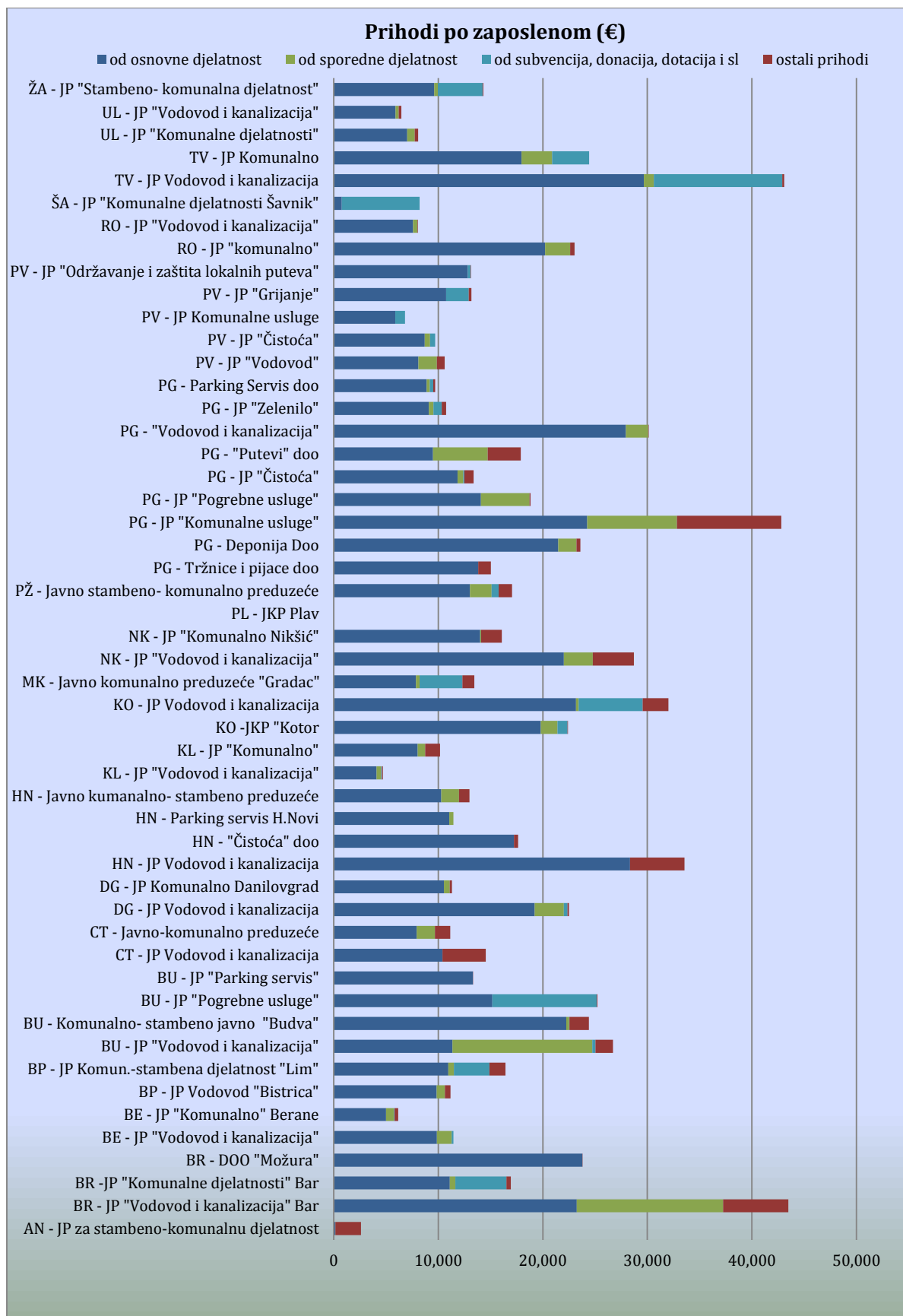
Tabela 20 – Prihodi preduzeća po zaposlenom u 2012. godini

Komunalno preduzeće	Broj zaposl.	Prihod po zaposlenom (€)				
		Ukupan	od osnovne djelatnosti	od dopnske djelatnosti	od donacija, subvencija	ostali
1	2	3	4	5	6	7
AN - JP za stambeno-komunalnu djelatnost	27	6,962	167	0	0	2,440
BR - JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	156	43,476	23,250	13,991	0	6,234
BR -JP "Komunalne djelatnosti" Bar	296	16,928	11,099	536	4,880	413
BR - DOO "Možura"	12	23,791	23,788	0	0	4
BE - JP "Vodovod i kanalizacija"	52	11,440	9,860	1,411	170	0
BE - JP "Komunalno" Berane	124	6,158	5,003	766	35	354
BP - JP Vodovod "Bistrica"	63	11,171	9,833	786	0	553
BP - JP Komun.-stambena djelatnost "Lim"	151	16,428	10,961	524	3,403	1,540
BU - JP "Vodovod i kanalizacija"	239	26,699	11,347	13,386	302	1,663
BU - Komunalno- stambeno javno "Budva"	189	24,411	22,250	273	11	1,877
BU - JP "Pogrebne usluge"	15	25,208	15,157	0	10,000	51
BU - JP "Parking servis"	76	13,306	13,298	0	0	8
CT - JP Vodovod i kanalizacija	76	14,543	10,407	0	0	4,136
CT - Javno-komunalno preduzeće	91	11,137	7,937	1,731	0	1,468
DG - JP Vodovod i kanalizacija	60	22,486	19,209	2,807	350	120
DG - JP Komunalno Danilovgrad	33	11,297	10,542	556	0	199
HN - JP Vodovod i kanalizacija	138	33,546	28,331	0	0	5,215
HN - "Čistoća" doo	104	17,630	17,232	0	0	398
HN - Parking servis H.Novi	30	11,453	11,046	407	0	0
HN - Javno kumanalno- stambeno preduzeće	80	12,988	10,274	1,711	0	1,003
KL - JP "Vodovod i kanalizacija"	20	4,686	4,091	436	85	74
KL - JP "Komunalno"	42	10,164	8,014	727	0	1,423
KO -JKP "Kotor"	140	22,405	19,790	1,616	960	39
KO - JP Vodovod i kanalizacija	100	32,025	23,170	261	6,110	2,484
MK - Javno komunalno preduzeće "Gradac"	46	13,446	7,857	347	4,111	1,131
NK - JP "Vodovod i kanalizacija"	154	28,707	22,014	2,757	0	3,935
NK - JP "Komunalno Nikšić"	191	16,066	14,004	98	0	1,964
PL - JKP Plav	73	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
PŽ - Javno stambeno- komunalno preduzeće	23	17,060	13,029	2,060	690	1,282
PG - Tržnice i pijace doo	154	15,025	13,819	0	0	1,206
PG - Deponija Doo	134	23,597	21,471	1,755	0	370
PG - JP "Komunalne usluge"	72	42,812	24,247	8,577	0	9,989
PG - JP "Pogrebne usluge"	81	18,813	14,064	4,662	0	87
PG - JP "Čistoća"	465	13,380	11,829	563	96	891
PG - "Putevi" doo	148	17,890	9,489	5,229	0	3,173
PG - "Vodovod i kanalizacija"	387	30,132	27,938	2,136	0	58
PG - JP "Zelenilo"	107	10,735	9,104	434	792	404
PG - Parking Servis doo	138	9,706	8,890	294	324	198
PV - JP "Vodovod"	88	10,605	8,086	1,765	0	754
PV - JP "Čistoća"	169	9,694	8,706	510	478	0
PV - JP Komunalne usluge	43	6,811	5,881	0	930	0
PV - JP "Grijanje"	31	13,164	10,752	0	2,166	246
PV - JP "Održavanje i zaštita lokalnih puteva"	41	13,119	12,828	0	244	47



Komunalno preduzeće	Broj zaposl.	Prihod po zaposlenom (€)				
		Ukupan	od osnovne djelatnosti	od dopnske djelatnosti	od donacija, subvencija	ostali
1	2	3	4	5	6	7
RO - JP "komunalno"	26	23,022	20,226	2,383	0	413
RO - JP "Vodovod i kanalizacija"	46	8,045	7,574	434	0	37
ŠA - JP "Komunalne djelatnosti Šavnik"	20	8,210	763	0	7,447	0
TV - JP Vodovod i kanalizacija	52	43,093	29,652	964	12,290	186
TV - JP Komunalno	85	24,436	17,968	2,933	3,536	0
UL - JP "Komunalne djelatnosti"	139	8,080	7,022	728	0	330
UL - JP "Vodovod i kanalizacija"	155	6,475	5,899	309	0	266
ŽA - JP "Stambeno- komunalna djelatnost"	55	14,313	9,609	344	4,290	69
UKUPNO	5,437					
<b>Prosjek</b>	107	17,534	13,467	1,610	1,274	1,183
<b>Maksimum</b>	465	43,476	29,652	13,991	12,290	9,989
<b>Minimum</b>	12	4,686	167	0	0	0

Iz prethodne tabele se vidi da najveće ukupne prihode po jednom zaposlenom ostvaruje JP "Vodovod i kanalizacija" Bar - 43.476 €, a najmanje JP "Vodovod i kanalizacija" Kolašin - 4.686 €. Međutim, po osnovu obavljanja osnovne djelatnosti, najveće prihode po zaposlenom ostvaruje JP "Vodovod i kanalizacija" Tivat (29.652 €), a najniže JP "Komunalne djelatnosti" Šavnik (763 €). Ovi podaci ukazuju da je znatan broj zaposlenih angžovan na poslovima koji ne predstavljaju osnovnu djelatnost preduzeća, ali su i rezultat druge vrste priliva (sredstva za investicije). Najnepovoljniji odnos prihoda od osnovne djelatnosti i drugih prihoda po zaposlenom, ako se izuzme JP "Komunalne djelatnosti Šavnik", kao ekstremni primjer, imaju JP "Vodovod i kanalizacija" Budva sa 135% većim prihodima po zaposlenom od ostalih djelatnosti u odnosu na osnovnu djelatnost i JP "Pogrebne usluge" Podgorica, sa 116% većim prihodima od ostalih djelatnosti po zaposlenom, što potvrđuje i sljedeći grafikon. Neznatno blaži ovi odnosi zabilježeni su kod JP "Vodovod i kanalizacija" Bar, JP "Komunalne usluge" Podgorica i Javnog komunalnog preduzeća "Gradac" Mojkovac.



U poslovanju sa osnovnim sredstvima, najvažniji zadatak se ogleda u učinku koji se postiže iz raspoloživih sredstava. Randman osnovnih sredstava se izražava odnosom ukupnog prihoda i osnovnih sredstava i prikazan je u sljedećoj u Tabeli 21.

**Tabela 21** – Odnos prihoda i osnovnih sredstava u 2012. godini

OPŠTINA	RB	Preduzeće	Osnovna sredstva	Ukupni prihodi	Ukupni prihodi / osnovna sredstva
Andrijevica	1	Javno preduzeće za stam-kom. djelatnost	26.727	187.968	7,03
	2	JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	48.507.402	6.782.178	0,14
Bar	3	JP "Komunalne djelatnosti" Bar	1.908.989	5.010.628	2,62
	4	DOO "Možura"	6.820	285.495	41,86
Berane	5	JP "Vodovod i kanalizacija"	862.245	594.897	0,69
	6	JP "Komunalno" Berane	474.782	763.604	1,61
Bijelo Polje	7	JP Vodovod "Bistrica"	146.428	703.776	4,81
	8	JP Komunalno stambena djelatnost "Lim"	1.392.287	2.480.555	1,78
Budva	9	JP "Vodovod i kanalizacija"	22.943.215	6.381.021	0,28
	10	Komunalno- stambeno javno "Budva"	2.472.991	4.613.671	1,87
	11	JP "Pogrebne usluge"	1.230.855	378.126	0,31
	12	JP "Parking servis"	318.433	1.011.597	3,18
Cetinje	13	JP Vodovod i kanalizacija	3.912.418	1.105.287	0,28
	14	Javno-komunalno preduzeće	266.791	1.013.464	3,80
Danilovgrad	15	JP Vodovod i kanalizacija	538.203	1.349.172	2,51
	16	JP Komunalno Danilovgrad	165.665	372.799	2,25
H.Novi	17	JP Vodovod i kanalizacija	26.807.552	4.629.358	0,17
	18	"Čistoća" doo	1.535.166	1.833.538	1,19
	19	Parking servis H.Novi	248.570	343.596	1,38
	20	Javno kumunalno- stambeno preduzeće	371.093	1.039.015	2,80
Kolašin	21	JP "Vodovod i kanalizacija"	20.899	93.712	4,48
	22	JP "Komunalno"	277.489	426.896	1,54
Kotor	23	JKP "Kotor"	2.332.186	3.136.691	1,34
	24	JP Vodovod i kanalizacija	31.838.487	3.202.502	0,10
Mojkovac	25	Javno komunalno preduzeće "Gradac"	208.785	618.504	2,96
Nikšić	26	JP "Vodovod i kanalizacija"	37.530.196	4.420.773	0,12
	27	JP "Komunalno Nikšić"	971.997	3.068.615	3,16
Plav	28	JP za komun-stambenu djelatnost	-	-	-
Plužine	29	Javno stambeno- komunalno preduzeće	242.460	392.390	1,62
Podgorica	30	Tržnice i pijace doo	12.748.362	2.313.852	0,18
	31	Deponija doo	11.323.327	3.161.975	0,28
	32	JP "Komunalne usluge"	563.927	3.082.481	5,47
	33	JP "Pogrebne usluge"	708.465	1.523.873	2,15
	34	"Čistoća" doo	3.364.633	6.209.312	1,85
	35	"Putevi" doo	8.866.653	2.647.742	0,30
	36	"Vodovod i kanalizacija"	26.056.113	11.661.250	0,45
	37	JP "Zelenilo"	734.768	1.148.633	1,56
Pljevlja	38	Parking Servis	777.834	1.339.362	1,72
	39	JP "Vodovod"	1.086.574	933.200	0,86
	40	JP "Čistoća"	994.346	1.638.282	1,65
	41	JP Komunalne usluge	201.342	292.863	1,45
	42	JP "Grijanje"	47.281	408.092	8,63
	43	JP "Održavanje i zaštita lokalnih puteva"	149.758	537.884	3,59
Rožaje	44	JP "komunalno"	2.169.423	598.573	0,28
	45	JP "Vodovod i kanalizacija"	1.702.694	370.073	0,22
Šavnik	46	JP "Komunalne djelatnosti Šavnik"	241.043	164.202	0,68

OPŠTINA	RB	Preduzeće	Osnovna sredstva	Ukupni prihodi	Ukupni prihodi / osnovna sredstva
Tivat	47	JP Vodovod i kanalizacija	18.268.286	2.240.850	0,12
	48	JP Komunalno	415969	2.077.097	4,99
Ulcinj	49	JP "Komunalne djelatnosti"	3.846.667	1.123.096	0,29
	50	JP "Vodovod i kanalizacija"	12.949.344	1.003.583	0,08
Žabljak	51	JP "Stambeno- komunalna djelatnost"	612.188	787.238	1,29
		<b>Prosjeak</b>			2,68 (1,88)

Podaci u prethodnoj tabeli, kao i u nekoliko prethodnih situacija, ukazuju na određene nedostatke u normama za knjigovodstveno prikazivanje vrijednosti imovine (npr. vrijednost osnovne imovine JP „Vodovod i kanalizacija“ iz Bara i JP „Vodovod i kanalizacija“ iz Kotora veća je u odnosu na osnovnu imovinu JP „Vodovod i kanalizacija“ iz Podgorice i iznosi 48,5 miliona € /Bar/, odnosno 31,8 miliona € /Kotor/, naspram 26 miliona € u Podgorici).

Gornja tabela pokazuje odnos između ukupnog prihoda i ukupnih osnovnih sredstava. Na svakih 100 € ukupnih osnovnih sredstava ostvaruje se prosječno 268 € ukupnih prihoda, odnosno 188 €, ako se ne uzmu u obzir rezultati DOO „Možura“ kod koje nijesu knjižena osnovna sredstva – deponija i oprema na njoj.

Poslovanje javnih preduzeća se ilustruje i kroz analizu njihovog poslovnog rezultata prikazanog u bilansu uspjeha. Kako pokazuje Tabela 22, većina njih je u posmatranom periodu zabilježila gubitke. Ovo posebno dolazi do izražaja u slučaju JP „Vodovod i kanalizacija“ Herceg Novi i DOO „Putevi“ Podgorica. Poražavajući je podatak da je od 51 komunalnog preduzeća (za Javno komunalno preduzeća iz Plava nemamo podatke), njih 22 poslovalo sa gubitkom. Takođe je neshvatljivo da su najveći gubici zabilježeni kod javnih preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama, iako bi po svim parametrima ova preduzeća trebalo da pokazuju zavidne poslovne rezultate, jer srazmjerno imaju najmanje materijalne troškove. Nešto niže, ali još uvijek značajne gubitke zabilježila su i neka mješovita komunalna preduzeća koja se bave poslovima upravljanja otpadom, kao i DOO „Parking servis“ iz Budve.

Sve ovo navodi na zaključak da su preduzeća koja u osnovi prihoda imaju prihode od individualne komunalne potrošnje, tj. koja prihod ostvaruju iz cijene komunalne usluge, iskazala najveće gubitke, što je posljedica nedovoljnog stepena naplate potraživanja, ali i neadekvatnih cijena usluga.

Poslovni rashodi činili su oko 89% ukupnih rashoda preduzeća u 2012. godini. Najveći udio u poslovnim rashodima imaju troškovi radne snage, prosječno 55,62 % ili 49,52% u odnosu na ukupne rashode, a najveći su zabilježeni u JP „Komunalne usluge“ iz Pljevalja, sa učešćem od 86,95% u ukupnim rashodima, DOO „Parking servis“ iz Podgorice sa 85,59%. Slijede JP „Komunalno“ Berane, JP „Vodovod i kanalizacija“ Kolašin sa po blizu 85 %, odnosno 80 % ukupnog prihoda. Evidentno je da su troškovi učešća radne snage najveći kod radno intenzivnih djelatnosti, kakve su održavanje čistoće, javnih i zelenih površina.

Druga najznačajnija stavka u poslovnim/ukupnim rashodima su rashodi od materijalnih troškova i iznose 22,35 % u odnosu na poslovne, odnosno 19,90% u odnosu na ukupne rashode. Najveće rashode po ovom osnovu imalo je JP „Grijanje“ iz Pljevalja sa 48,02% učešća u ukupnim rashodima, a zatim u JP „Vodovod i kanalizacija“ Cetinje sa 46,57%, DOO „Putevi“ iz Podgorice sa 41,74% i u JP „Komunalne usluge“ iz Podgorica sa 41,19% u ukupnim rashodima. Zapaža se da komunalna

preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama (sa izuzetkom JP „Vodovod i kanalizacija“ Cetinje, koje je zbog problema u održavanju dotrajale vodovodne infrastrukture, ali i veće potrošnje električne energije, imalo veća ulaganja) imaju niže troškove i po ovom osnovu od drugih komunalnih preduzeća.

Treći bitan element poslovnih rashoda su troškovi amortizacije, koju preduzeća prikazuju u svojim računovodstvenim iskazima. Prosječno učešće amortizacije u komunalnim preduzećima u 2012. godini u ukupnim rashodima iznosilo je 11,76 %, odnosno 13,20 % u poslovnim. Logično je da najveće troškove po ovom osnovu, zbog najveće vrijednosti osnovnih sredstava, imaju preduzeća koja obavljaju djelatnost vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama. Tako su javna vodovodna i kanalizaciona preduzeća iz Bara, (sa 33,39% u odnosu na ukupne rashode), Tivta (26,54%), Herce Novog (24,50%) i Kotora (24,17%) u svojim izvještajima prikazali najveći udio amortizacije. Sličan procenat amortizacije imalo je i DOO “Deponija” Podgorica. Prema definiciji amortizacija predstavlja novčani iznos koji se u toku vijeka trajanja osnovnih sredstava obračunava i **izdvaja** za obnavljanje osnovnih sredstava. Iz računovodstvenih iskaza preduzeća, međutim, nije se moglo vidjeti gdje se ta sredstva izdvajaju i kako se koriste. Pošto amortizacija predstavlja jedini rashod koji ne izaziva odliv novca iz preduzeća, jako je važno da se kroz računovodstvene iskaze dobije jasna slika o načinu trošenja sredstava izdvojenih po osnovu amortizacije. Zbog ranije navedne procjene da ukupna vrijednost osnovnih sredstava (infrastruktura, objekti, postrojenja, oprema, uređaji i sl.) koja služe za pružanje komunalnih usluga u Crnoj Gori iznosi najmanje 1,5 milijardi €, odgovoran pristup ovim pitanjima podrazumijeva potrebu određenih promjena u načinu računovodstvenog prikazivanja poslovanja nekog privrednog društva koje je u većinskom vlasništvu javnog sektora.

Polazeći od troškova radne snage i broja zaposlenih u komunalnim preduzećima, izračunato je da prosječna bruto zarada zaposlenih u komunalnim preduzećima iznosi 771,30 € mjesečno, odnosno 517,17 € neto plata. Najveća primanja zaposleni ostvaruju u JP “Komunalno” Rožaje i JP “Vodovod i kanalizacija” Tivat. Od četiri komunalna preduzeća koja posluju na prostoru opštine Budva, tri od njih su u grupi od pet sa najvišim zaradama. Shodno tome, moglo bi se očekivati da stanovnici Budve imaju najveće troškove po osnovu pružanja komunalnih usluga.

Podaci o zaradama, obračunatim na navedeni način, malo se razlikuju od podataka MONSTATa o prosječnim bruto i neto zaradama za sektor **Snabdijevanje vodom, upravljanje otpadnim vodama, kontrolisanje procesa uklanjanja otpada i slične aktivnosti**, gdje one iznose

**Izvod iz dokumenta MONSTATa**

Crna Gora Montenegro	Snabdijevanje vodom, upravljanje otpadnim vodama, kontrolisanje procesa uklanjanja otpada i slične aktivnosti <i>Water supply, sewerage, waste management and remediation activities</i>	
	BrutoGross	Neto Net
Ø 2010	635	425
Ø 2011	647	434
Ø 2012	692	464

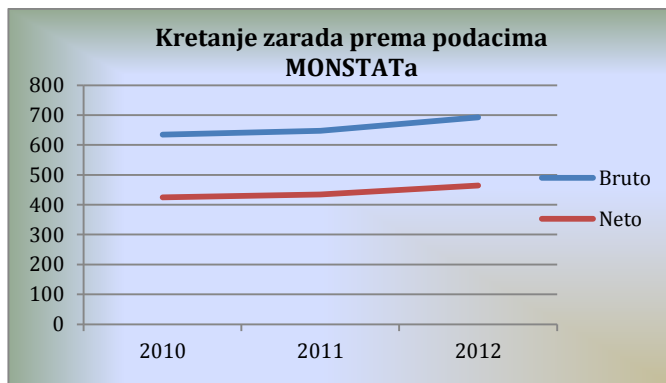


Tabela 22 – Rashodi i rezultat rada komunalnih preduzeća u 2012. godini

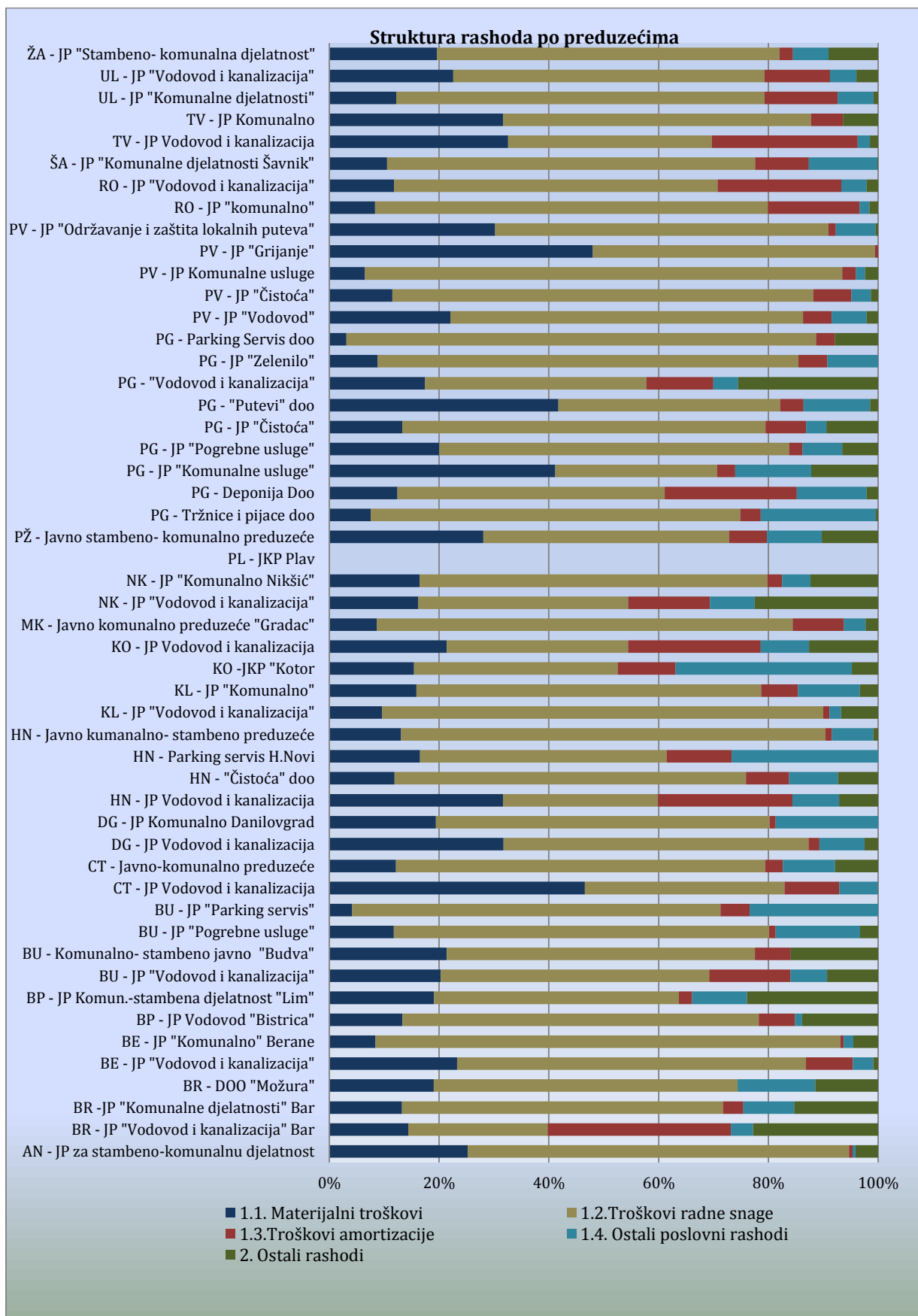
OPŠTINA	RB	Preduzeće	RASHODI												Rezultat	
			Ukupni	1. Poslovni rashodi	1.1. Materijalni troškovi	%	1.2. Troškovi radne snage	%	1.3. Troškovi amortizac	%	1.4. Ostali poslovni rashodi	%	2. Ostali rashodi (1-2)	%	Dobitak - Gubtak	-
			1	2	3		4		5		6		7		8	
Andrijevica	1	Javno preduzeće za stam-kom. djelatnost	289.368	277,367	72.992	0,25	200.969	0,69	1.871	0,01	1,535	0,01	12.001	0,04	-101.400	
Bar	2	JP "Vodovod i kanalizacija" Bar	6.780.080	5,233,839	977.095	0,14	1.720.471	0,25	2.263.971	0,33	272,302	0,04	1.546.241	0,23	2.098	
	3	JP "Komunalne djelatnosti" Bar	4.987.368	4,224,873	660.395	0,13	2.916.644	0,58	184.624	0,04	463,210	0,09	762.495	0,15	23.260	
	4	DOO "Možura"	132.399	117,232	25.201	0,19	73.317	0,55		0,00	18,714	0,14	15.167	0,11	153.096	
Berane	5	JP "Vodovod i kanalizacija"	590.087	584,737	137.489	0,23	374.932	0,64	50.544	0,09	21,772	0,04	5.350	0,01	4.810	
	6	JP "Komunalno" Berane	928.658	886,463	78.251	0,08	786.254	0,85	5.941	0,01	16,017	0,02	42.194	0,05	-165.053	
Bijelo Polje	7	JP Vodovod "Bistrica"	679.208	584,988	90.660	0,13	440.691	0,65	45.100	0,07	8,537	0,01	94.220	0,14	24.568	
	8	JP Komunalno stambena djelatnost "Lim"	2.563.629	1,951,347	488.785	0,19	1.143.640	0,45	62.000	0,02	256,922	0,10	612.282	0,24	-83.074	
Budva	9	JP "Vodovod i kanalizacija"	6.395.290	5,801,047	1.298.244	0,20	3.129.226	0,49	947.889	0,15	425,688	0,07	594.243	0,09	-14.269	
	10	Komunalno- stambeno javno "Budva"	4.596.974	3,865,599	983.927	0,21	2.580.974	0,56	300.204	0,07	494	0,00	731.375	0,16	16.697	
	11	JP "Pogrebne usluge"	338.930	327,715	39.843	0,12	231.783	0,68	3.906	0,01	52,183	0,15	11.215	0,03	39.196	
	12	JP "Parking servis"	1.154.507	1,154,507	48.054	0,04	774.825	0,67	61.163	0,05	270,465	0,23	0	0,00	-143.224	
Cetinje	13	JP Vodovod i kanalizacija	1.800.985	1,800,149	838.753	0,47	655.174	0,36	180.000	0,10	126,222	0,07	836	0,00	-695.698	
	14	Javno-komunalno preduzeće	946.360	872,117	114.989	0,12	636.778	0,67	30.144	0,03	90,206	0,10	74.243	0,08	67.104	
Danilovgrad	15	JP Vodovod i kanalizacija	1.152.736	1,124,270	365.763	0,32	640.734	0,56	22.978	0,02	94,795	0,08	28.466	0,02	196.436	
	16	JP Komunalno Danilovgrad	377.131	377,131	73.258	0,19	229.302	0,61	4.158	0,01	70,413	0,19	0	0,00	-4.332	
H.Novi	17	JP Vodovod i kanalizacija	6.058.348	5,626,119	1.918.498	0,32	1.709.620	0,28	1.484.197	0,24	513,804	0,08	432.229	0,07	-1.428.990	
	18	"Čistoća" doo	1.955.515	1,811,899	232.859	0,12	1.251.479	0,64	153.583	0,08	173,978	0,09	143.616	0,07	-121.977	
	19	Parking servis H.Novi	330.752	330,752	54.664	0,17	148.578	0,45	39.190	0,12	88,320	0,27	0	0,00	12.844	
	20	Javno kumunalno- stambeno preduzeće	1.111.963	1,102,173	145.497	0,13	859.440	0,77	13.078	0,01	84,158	0,08	9.790	0,01	-72.948	
Kolašin	21	JP "Vodovod i kanalizacija"	129.869	121,083	12.504	0,10	104.391	0,80	1.446	0,01	2,742	0,02	8.786	0,07	-36.157	
	22	JP "Komunalno"	422.778	408,649	67.062	0,16	265.524	0,63	28.347	0,07	47,716	0,11	14.129	0,03	4.118	
Kotor	23	JKP "Kotor"	3.529.665	3,360,979	544.947	0,15	1.310.472	0,37	371.420	0,11	1,134,140	0,32	168.686	0,05	-392.974	
	24	JP Vodovod i kanalizacija	3.550.887	3,103,085	759.995	0,21	1.173.054	0,33	858.400	0,24	311,635	0,09	447.802	0,13	-348.385	
Mojkovac	25	Javno komunalno preduzeće "Gradac"	534.886	522,699	46.252	0,09	405.250	0,76	50.051	0,09	21,145	0,04	12.187	0,02	83.618	
Nikšić	26	JP "Vodovod i kanalizacija"	4.372.580	3,389,686	707.074	0,16	1.673.483	0,38	652.696	0,15	356,433	0,08	982.894	0,22	48.295	
	27	JP "Komunalno Nikšić"	2.604.841	2,283,797	428.324	0,16	1.651.344	0,63	68.773	0,03	135,356	0,05	321.044	0,12	463.774	
Plav	28	JP za komun-stambenu djelatnost	0	0	0		0		0,00	0		0		0		
Plužine	29	Javno stambeno- komunalno preduzeće	388.646	348,788	109.070	0,28	174.020	0,45	26.782	0,07	38,915	0,10	39.858	0,10	3.744	
Podgorica	30	Tržnice i pijace doo	2.300.076	2,290,318	173.494	0,08	1.548.515	0,67	86.045	0,04	482,264	0,21	9.758	0,00	13.776	

Septembar 2013

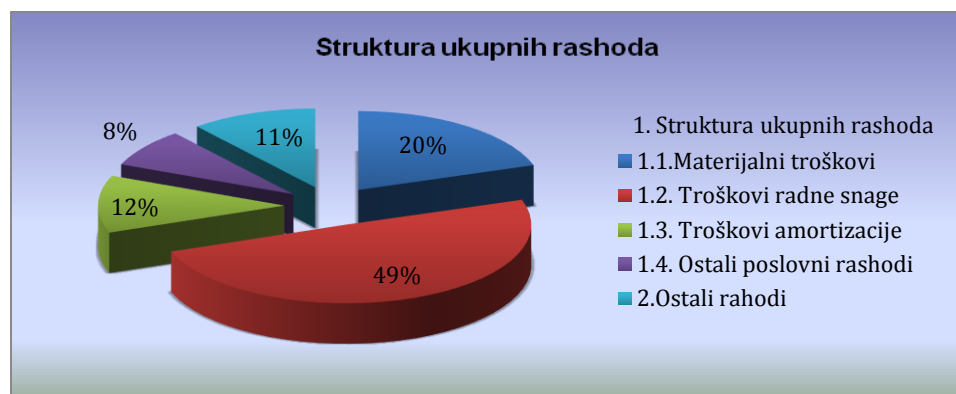
PRIORITETNE AKTIVNOSTI U KOMUNALNIM DJELATNOSTIMA -  
AGENDA REFORMI

OPŠTINA	RB	Preduzeće	RASHODI												Rezultat	
			Ukupni	1. Poslovni rashodi	1.1. Materijalni troškovi	%	1.2. Troškovi radne snage	%	1.3. Troškovi amortizac	%	1.4. Ostali poslovni rashodi	%	2. Ostali rashodi (1-2)	%	Dobitak - Gubtak	
			1	2	3		4		5		6		7		8	
	31	Deponija Doo	2.989.378	2,925,443	370.997	0,12	1.455.709	0,49	719.938	0,24	378,799	0,13	63.935	0,02	172.597	
	32	JP "Komunalne usluge"	3.077.040	2,701,886	1.267.400	0,41	907.588	0,29	100.555	0,03	426,343	0,14	375.154	0,12	5.441	
	33	JP "Pogrebne usluge"	1.448.398	1,353,842	290.155	0,20	923.007	0,64	35.951	0,02	104,729	0,07	94.556	0,07	75.474	
	34	"Čistoća" doo	6.192.178	5,606,528	822.683	0,13	4.099.649	0,66	458.350	0,07	225,846	0,04	585.650	0,09	29.452	
	35	"Putevi" doo	3.887.282	3,831,241	1.622.392	0,42	1.571.316	0,40	165.406	0,04	472,127	0,12	56.041	0,01	-1.239.540	
	36	"Vodovod i kanalizacija"	10.896.023	8,115,472	1.904.085	0,17	4.392.724	0,40	1.326.759	0,12	491,904	0,05	2.780.551	0,26	765.227	
	37	JP "Zelenilo"	1.146.692	1,146,692	101.404	0,09	878.737	0,77	60.327	0,05	106,224	0,09		0,00	1.941	
	38	Parking Servis	1.317.766	1,213,370	40.940	0,03	1.127.842	0,86	44.588	0,03		0,00	104.396	0,08	21.596	
Pljevlja	39	JP "Vodovod"	1.267.142	1,240,257	279.281	0,22	814.354	0,64	66.143	0,05	80,479	0,06	26.885	0,02	-333.942	
	40	JP "Čistoća"	1.701.197	1,678,801	195.293	0,11	1.304.951	0,77	117.843	0,07	60,714	0,04	22.396	0,01	-62.915	
	41	JP Komunalne usluge	394.649	385,305	25.708	0,07	343.152	0,87	9.890	0,03	6,555	0,02	9.344	0,02	-101.786	
	42	JP "Grijanje"	432.796	432,796	207.810	0,48	222.529	0,51	2.457	0,01	0	0,00	0	0,00	-24.704	
	43	JP "Održavanje i zaštita lokalnih puteva"	691.259	687,702	208.799	0,30	419.666	0,61	9.343	0,01	49,894	0,07	3.557	0,01	-153.375	
Rožaje	44	JP "komunalno"	596.975	587,602	49.892	0,08	427.220	0,72	99.528	0,17	10,962	0,02	9.373	0,02	1.598	
	45	JP "Vodovod i kanalizacija"	367.769	360,046	43.399	0,12	216.801	0,59	82.789	0,23	17,057	0,05	7.723	0,02	2.304	
Šavnik	46	JP "Komunalne djelatnosti Šavnik"	203.662	203,359	21.445	0,11	136.548	0,67	19.933	0,10	25,433	0,12	303	0,00	6.068	
Tivat	47	JP Vodovod i kanalizacija	2.234.782	2,200,848	728.038	0,33	829.558	0,37	593.214	0,27	50,038	0,02	33,934	0,02	30.473	
	48	JP Komunalno	2.046.624	1,915,762	648.117	0,32	1.148.255	0,56	119.390	0,06	0	0,00	130,862	0,06	-38.633	
Ulcinj	49	JP "Komunalne djelatnosti"	1.149.660	1,140,052	140.080	0,12	771.608	0,67	152.913	0,13	75,451	0,07	9,608	0,01	-797.097	
	51 50	JP "Vodovod i kanalizacija"	1.800.680	1,729,718	407.046	0,23	1.021.193	0,57	214.231	0,12	87,248	0,05	70,962	0,04	15.825	
Žabljak	51	JP "Stambeno- komunalna djelatnost"	771.412	701,700	151.380	0,20	481.447	0,62	18.841	0,02	50,033	0,06	69,712	0,09	-39.460	
<b>Prosjek</b>			<b>2.070.939</b>	<b>1,843,957</b>	<b>412.162</b>		<b>1.025.583</b>		<b>248.338</b>		<b>165,998</b>		<b>231.521</b>			
<b>UKUPNO</b>			<b>105.617.881</b>	<b>94,041,830</b>	<b>21.020.284</b>	<b>0,20</b>	<b>52.304.737</b>	<b>0,50</b>	<b>12.416.889</b>	<b>0,12</b>	<b>8,299,919</b>	<b>0,11</b>	<b>11,576,051</b>	<b>0,22</b>	<b>-4.114.504</b>	









Na prethodnom grafikonu prikazana je struktura rashoda na nivou svih komunalnih preduzeća. Troškovi radne snage, sa 49% učešća u ukupnim rashodima, predstavljaju dominantan trošak i približno su jednaki svim ostalim troškovima.

Analiza prihoda i rashoda koje su ostvarila komunalna preduzeća u Crnoj Gori u 2012. godini ukazuju da su ukupno ostvareni gubici u 51 komunalnom preduzeću iznosili 4.114.504 €, odnosno prosječno po 80.676,55 € po preduzeću ili po zaposlenom 767,06 €. Prema dobijenim podacima, prihodi koje su komunalna preduzeća ostvarila iz osnovne djelatnosti (78.464.446 €), pokrivaju 83% poslovnih rashoda (94.041.830 €).

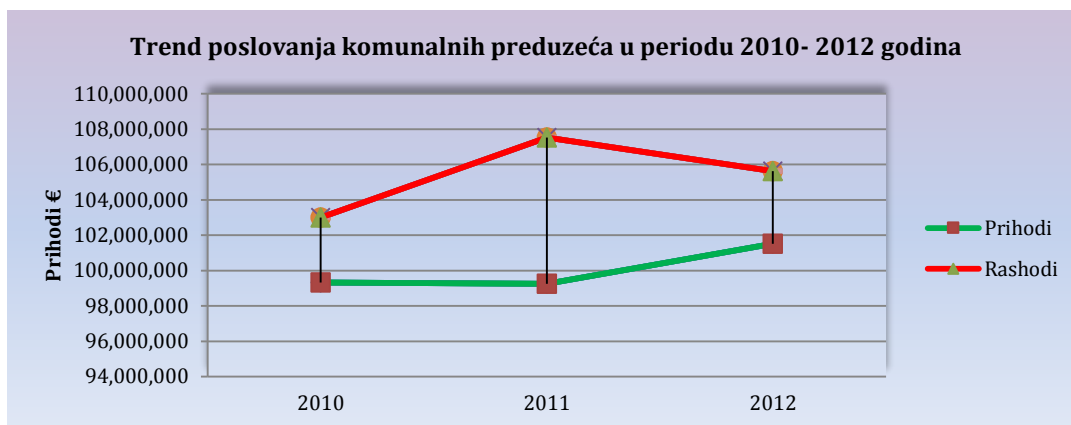
Komunalna preduzeća po pravilu imaju neznatne dugoročne obaveze po kreditima. Takva situacija je prije svega posljedica toga što nijesu postojali odgovarajući uslovi za kreditno zaduživanje, pa su komunalna preduzeća evidentni nedostatak obrtnih sredstava nadoknađivala na drugi način - zaduživanjem prema dobavljačima i sopsstvenim radnicima (neredovnim isplaćivanjem zarada).

Ukupno posmatrano, kratkoročna potraživanja su veća od ukupnih evidentiranih kratkoročnih obaveza. Ova potraživanja čine najveći dio obrtne imovine komunalnih preduzeća, pošto su zalihe i gotovina minimalni. Šansa da se potraživanja naplate je veoma mala, zbog čega su komunalna preduzeća bila prinuđena da otpisuju znatan dio svojih potraživanja. Na rast kratkoročnih potraživanja najveći uticaj ima nizak stepen naplate komunalnih usluga koji je uslovljen potpuno nerazvijenim sistemom tarifiranja i pravne zaštite prihoda.

U prosjeku čak 30% ukupno fakturisanog prihoda u dužem periodu ostaje nenaplaćeno od čega znatan dio ostaje trajno nenaplativ, što sve ima uticaj na stanje obrtnih sredstava.

Napominjemo da su u prethodnom dijagramu ostala prazna polja za JP „Komunalno“ Tivat i JP za komunalno stambene djelatnosti Žabljak, jer u podacima dobijenih od ovih preduzeća nijesu bili izdvojeni rashodi po mjestu nastanka.

Prosječni prihodi u komunalnom sektoru u posljednje tri godine iznosili su 100 miliona €, dok su prosječni rashodi iznosili oko 105 miliona €. Trogodišnji trend ukazuje na značajno odstupanje u 2011. godini, koje se može pripisati velikim gubicima koje je u toj godini ostvarilo preduzeće "Vodovod i kanalizacija" Cetinje. Naime, prema finansijskim izvještajima, ovo preduzeće je u 2011. godini prihodovalo sa svega 800.774 €, dok su ukupni prihodi iznosili 2.139.474 €. Takođe, "Vodovod i kanalizacija" Kotor je u 2011. godini ostvarilo gubitak od 1.438.315 €.



### 5.1.5. Zaposlenost u komunalnim preduzećima

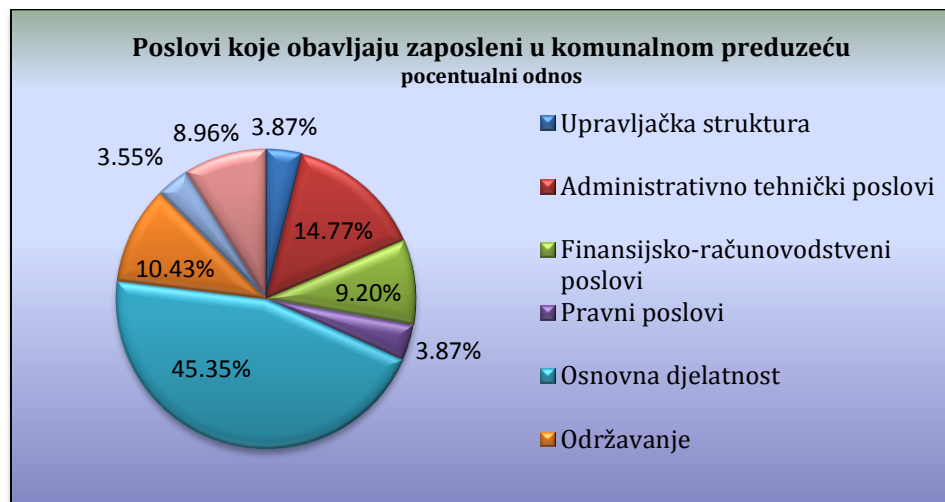
Naredna tabela ima za cilj da pokaže koliko je ljudi zaposlenih u komunalnim preduzećima angažovano na neposrednom izvršenju poslova u dijelu pružanja komunalnih usluga, a koliko na ostalim poslovima, direktno ili indirektno vezanim za osnovnu djelatnost preduzeća. Pored toga tabela sadrži i podatke o kvalifikacionoj strukturi zaposlenih.

Budući da od svih preduzeća nijesmo mogli da obezbijedimo ovu vrstu podataka, ona je sačinjena na bazi podataka iz 46 komunalnih preduzeća, što čini 88% ukupnog broja komunalnih preduzeća. Nedostatak ove tabele je što podaci o ukupnom broju zaposlenih uključuju i sezonsko zapošljavanje na obavljanju osnovne djelatnosti, koje je izraženo u pojedinim opštinama, zbog čega prikazani broj zaposlenih u ovoj tabeli iznosi 96% ukupno zaposlenih u komunalnim preduzećima, prikazanim u Tabeli 1. Pored toga, preduzeća su prikazivala neke poslove dopunske djelatnosti kao osnovnu djelatnost, zbog čega postoji prostor za sumnju u pogledu stepena zastupljenosti ovih dviju djelatnosti prikazanih u Tabeli 23. Ipak, i na bazi ovakvih pokazatelja može se prilično realno prikazati stanje u komunalnim preduzećima kada je u pitanju ovaj segment organizovanja obavljanja komunalnih djelatnosti.

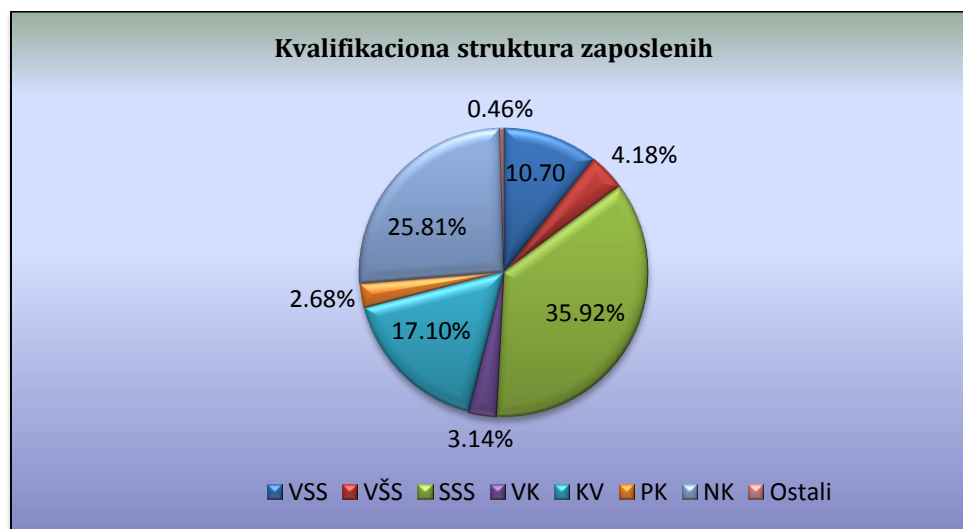
**Tabela 23 – Angažovanje zaposlenih na poslovima i kvalifikaciona struktura**

Vrsta posla	Kvalifikaciona struktura									Ukupno	Procenat
	VSS	VŠS	SSS	VK	KV	PK	NK	Ostali			
Upravljačka struktura	152	22	27	1	0	0	0	0	0	202	3.87%
Administrativno tehnički poslovi	56	56	573	14	50	6	7	8	8	770	14.77%
Finansijsko-računovodstveni poslovi	94	59	305	2	19	0	1	0	0	480	9.20%
Pravni poslovi	88	17	60	1	18	5	8	5	5	202	3.87%
Osnovna djelatnost	102	33	587	90	438	70	1.034	11	11	2.365	45.35%
Održavanje	12	713	116	33	157	31	182	0	0	544	10.43%
Dopunska djelatnost	25	7	62	9	46	3	33	0	0	185	3.55%
Logistički poslovi	29	11	143	14	164	25	81	0	0	467	8.96%
<b>UKUPNO</b>	<b>558</b>	<b>218</b>	<b>1.873</b>	<b>164</b>	<b>892</b>	<b>140</b>	<b>1.346</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>5.215</b>	<b>100,00%</b>
%	10,7	4,18	3,92	3,15	17,1	2,68	25,81	0,46	0,46	100	

Iz tabele se vidi da je svega 45,35 % zaposlenih u komunalnim preduzećima angažovano na obavljanju osnovne djelatnosti, dok je preostalih 54,65% angažovano na administrativno-tehničkim, finansijsko-računovodstvenim i pravnim poslovima, kao i poslovima upravljanja, održavanja i podrške osnovnim djelatnostima, ali i na poslovima upravljanja preduzećem. Blizu 32% zaposlenih angažovano je na administrativno-tehničkim, finansijsko-računovodstvenim i pravnim poslovima, kao i poslovima upravljanja, a 19,58 % na poslovima održavanja i logističke podrške osnovnoj djelatnosti. Dopunske djelatnosti po broju zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih učestvuju sa 3,55%.



Iz prethodnog grafikona i Tabele 22 se vidi da je na poslovima upravljanja preduzećem i administrativno-tehničkim, finansijsko-računovodstvenim i pravnim poslovima angažovano 31,71% zaposlenih u preduzeću. Ako se ovome dodaju i poslovi održavanja i logistički poslovi, odnosno poslovi podrške osnovnoj djelatnosti (npr. obezbeđenje komunalnih objekata i sl.), ovaj procenat prelazi 50% zaposlenih u nekom preduzeću. Ovaj podatak je dovoljno indikativan da uputi na razmišljanje o potrebi okrupnjavanja preduzeća koja obavljaju istu djelatnost.



Komunalni sektor, uglavnom zapošljava radnu snagu nižeg i obrazovanja. Najveći procenat zaposlenih – 35,92 % - čine lica sa srednjom stručnom spremom, koja u najvećoj mjeri pokrivaju radna mjesta na administrativno-tehničkim i finansijsko računovodstvenim poslovima. U odnosu na ukupan broj lica sa srednjom stručnom spremom, njih 46,88 % radi na ovim poslovima. Veliki dio lica sa srednjom stručnom spremom (13,83%) radi na logističkim i poslovima održavanja, dok 31,34% obavlja osnovnu djelatnost. Ovako visoka zastupljenost ljudi sa srednjom stručnom spremom na poslovima koji su od izuzetne važnosti za praćenje rada preduzeća i vođenje finansijsko-računovodstvene evidencije, mogu biti uzrok nedovoljno sređenih podataka koji se dobijaju od komunalnih preduzeća.

Drugu veliku grupaciju čine nekvalifikovana lica – 25,81% ukupno zaposlenih u preduzeću. Osnovnu djelatnost u komunalnim preduzećima uglavnom obavljaju nekvalifikovana ili polukvalifikovana lica, njih 21,17% u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Kvalifikovani i visokokvalifikovani radnici, pored osnovne djelatnosti, uglavnom su angažovani na poslovima održavanja i logističkim poslovima.

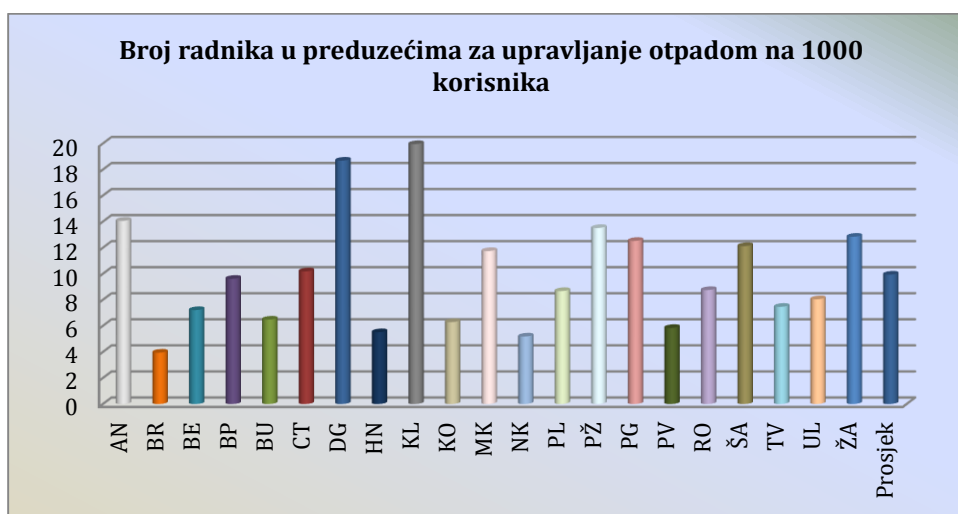
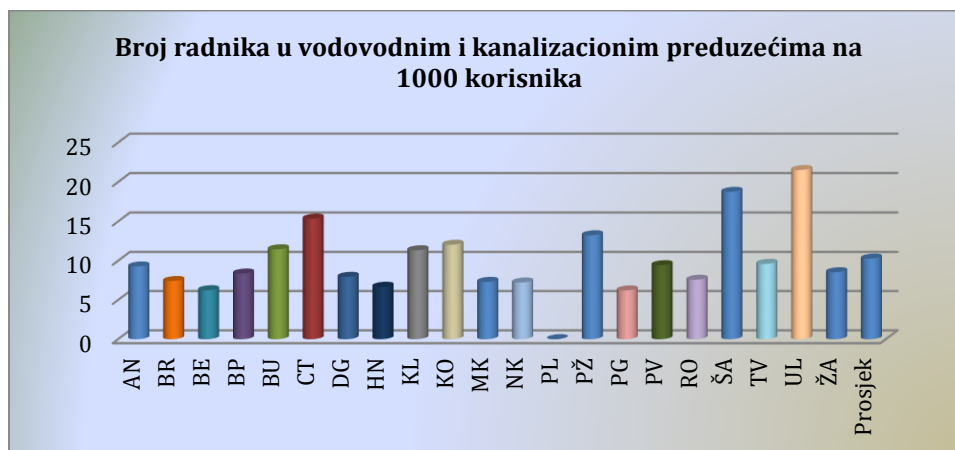
U narednoj tabli dat je broj radnika na 1000 korisnika usluga u oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i u oblasti upravljanja otpadom.

**Tabela 24 – Broj radnika na 1000 korisnika usluga**

Opština	Vodosnabdijevanje i otpadne vode			Upravljanje otpadom		
	Broj radnika	Broj korisnika	Broj radnika na 1000 korisnika	Broj radnika	Broj korisnika	Broj radnika na 1000 korisnika
Andrijevica	7	755	9,27	8	569	14,06
Bar	156	21.035	7,42	90+12	25.881	3,94
Berane	52	8.325	6,25	40	5.544	7,22
Bijelo Polje	63	7.522	8,38	65	6.761	9,61
Budva	239	20.850	11,46	110	16.975	6,48
Cetinje	76	4.950	15,35	39	3.830	10,18
Danilovgrad	60	7.547	7,95	19	1.017	18,68
Herceg Novi	138	20.626	6,69	69	12.527	5,51
Kolašin	20	1.764	11,34	33	1.654	19,95
Kotor	100	8.303	12,04	56	8.899	6,29
Mojkovac	15	2.052	7,31	13	1.107	11,74
Nikšić	154	21.300	7,23	84	16.219	5,18
Plav				26	2.998	8,67
Plužine	6	453	13,25	6	444	13,51
Podgorica	387	62.220	6,22	465+130	47.524	12,52
Pljevlja	88	9.329	9,43	40	6.854	5,84
Rožaje	26	3.430	7,58	27	3.085	8,75
Šavnik	3		18,75	4	330	12,12
Tivat	52	5.415	9,60	54	7.240	7,46
Ulcinj	155	7.203	21,52	73	9.077	8,04
Žabljak				15	1.168	12,84
<b>UKUPNO</b>	<b>1.811</b>	<b>209.819</b>	<b>Prosje. 10,28</b>	<b>1.478</b>	<b>179.703</b>	<b>Prosje. 9,934</b>
			Max 21,52			Max 19,95
			Min 6,22			Min 3,94

Podaci iz tabele ilustrovani su u grafikonima koje slijede.





U preduzećima koja se bave vodosnabdijevanjem i upravljanjem otpadnim vodama u Crnoj Gori u prosjeku na 1000 korisnika dolazi 10,28 radnika, a u oblasti upravljanja otpadom 9,9 radnika. Radi pređenja, navodimo podatak da u Njemačkoj broj zaposlenih u vodovodnim i kanalizacionim preduzećima na 1000 korisnika usluga iznosi oko 4.

### 5.1.6. Cijene komunalnih usluga



U siromašnim zemljama preko 60% ukupnog porodičnog budžeta troši se na ishranu, a potrošnja za stanarinu i komunalne usluge iznosi oko 13%. U bogatim društvima, troškovi ishrane čine svega 16% porodičnog budžeta, dok troškovi stanarine i komunalnih usluga iznose 24% porodičnog budžeta. Veća cijena komunalnih usluga znači i viši nivo kvaliteta usluge.

U okviru ove tačke biće riječi o cijenama komunalnih usluga individualne komunalne potrošnje, prije svega o cijenama usluga vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda i cijenama usluga sakupljanja, odvoženja i odstranjivanja komunalnog otpada, kao komunalnim djelatnostima kojima se posvećuje najviše pažnje u svim opštinama i čine osnovu komunalnih djelatnosti.

Ostale komunalne djelatnosti, najvećim dijelom, pripadaju gupi djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje koje se finansiraju iz budžeta lokalne samouprave ili se radi o djelatnostima koje se naplaćuju odmah po pruženoj usluzi, individualno (usluga prevoza, parkiranja, zakup tezgi na zelenim pijacama i sl.), i koje nemaju značajniji udio u ukupnom prometu u oblasti komunalnih djelatnosti.

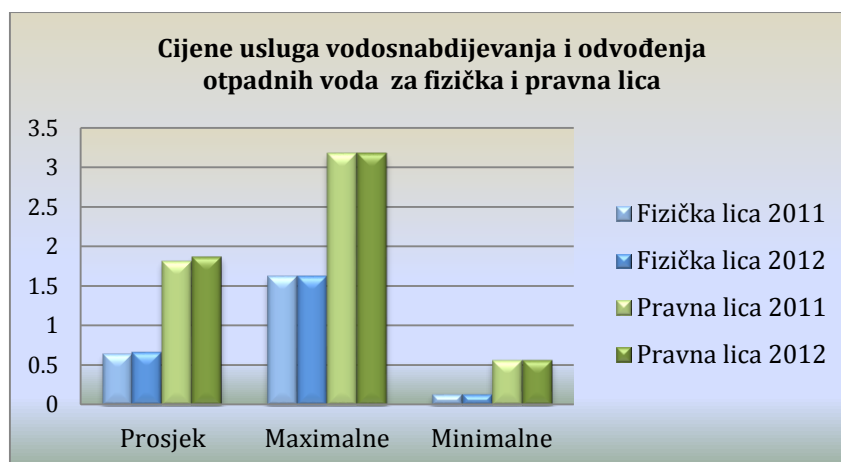
U Crnoj Gori postoji značajna neujednačenost između cijena komunalnih usluga za fizička i pravna lica, naročito u dijelu usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama. Duži vremenski period praksa je da su cijene komunalnih usluga po jedinici mjere izvršene usluge za pravna lica značajno veće u odnosu na cijene istih jediničnih usluga za fizička lica. Time su posebno pogađena pravna lica koja svoje djelatnosti obavljaju u formi mikro, malih i srednjih privrednih društava, koja u Crnoj Gori dominantno obavljaju privredne aktivnosti. Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta je, na ovaj način uspostavljene odnose u praksi, ocijenio kao biznis barijeru.

Za uslugu vodosnabdijevanja i prikupljanja i odvođenja otpadnih voda, na nivou države, cijena usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama za pravna lica veća je 179% u odnosu na cijenu za fizička lica. Po regionima, taj procenat se značajno razlikuje i iznosi: 81% za južni, 268% za centralni i 270% za sjeverni dio. Prisutna je i značajna neujednačenost u cijenama vode po m<sup>3</sup> za pravna lica, između regiona. Najveća je razlika između južnog i sjevernog regiona, 85%, zatim sjevernog i centralnog 69% i južnog i centralnog dijela 9%.

**Tabela 25 – Cijene usluga vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda**

OPŠTINA	CIJENA VODE SA PDV (€)				CIJENA ODVOĐENJA OTPADNIH VODA SA PDV (€)				UKUPNA CIJENA VODE I KANALIZACIJE			
	Fizička lica		Pravna lica		Fizička lica		Pravna lica		Fizička lica		Pravna lica	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Crnogorsko primorje - Južni region</b>												
Herceg Novi	0.91	0.91	1.86	1.86	0.14	0.14	0.30	0.30	1.05	1.05	2.16	2.16
Bar	0.86	0.86	1.61	1.61	0.26	0.26	0.48	0.48	1.12	1.12	2.09	2.09
Kotor	1.10	1.10	2.20	2.20	0.52	0.52	0.52	0.52	1.62	1.62	2.72	2.72
Budva	0.90	0.90	1.80	1.80	0.22	0.22	0.44	0.44	1.12	1.12	2.24	2.24
Tivat	0.86	0.86	1.93	1.93	0.26	0.26	0.58	0.58	1.12	1.12	2.51	2.51
Ulcinj	0.50	0.50	1.52	1.52	1.17	1.17	0.66	0.66	0.67	0.67	2.18	2.18
<b>Prosjek</b>	<b>0.86</b>	<b>0.86</b>	<b>1.82</b>	<b>1.82</b>	<b>0.43</b>	<b>0.43</b>	<b>0.50</b>	<b>0.50</b>	<b>1.12</b>	<b>1.12</b>	<b>2.32</b>	<b>2.32</b>
<b>Max</b>	<b>1.10</b>	<b>1.10</b>	<b>2.20</b>	<b>2.20</b>	<b>1.17</b>	<b>1.17</b>	<b>0.66</b>	<b>0.66</b>	<b>1.62</b>	<b>1.62</b>	<b>2.72</b>	<b>2.72</b>
<b>Min</b>	<b>0.50</b>	<b>0.50</b>	<b>1.52</b>	<b>1.52</b>	<b>0.14</b>	<b>0.14</b>	<b>0.30</b>	<b>0.30</b>	<b>0.67</b>	<b>0.67</b>	<b>2.09</b>	<b>2.09</b>
<b>Centralni region</b>												
Cetinje	0.60	0.60	2.44	2.44	0.18	0.18	0.73	0.73	0.78	0.78	3.17	3.17
Danilovgrad	0.48	0.61	1.07	1.07	0.24	0.46	0.53	0.64	0.72	0.85	1.60	1.71
Nikšić	0.38	0.38	1.27	1.27	0.19	0.19	0.64	0.64	0.57	0.57	1.91	1.91
Podgorica	0.41	0.41	1.33	1.33	0.21	0.21	0.66	0.66	0.61	0.61	1.99	1.99

OPŠTINA	CIJENA VODE SA PDV (€)				CIJENA ODVOĐENJA OTPADNIH VODA SA PDV (€)				UKUPNA CIJENA VODE i KANALIZACIJE			
	Fizička lica		Pravna lica		Fizička lica		Pravna lica		Fizička lica		Pravna lica	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Prosjeak</b>	0.47	0.50	1.53	1.53	0.21	0.26	0.64	0.67	0.67	0.70	2.17	2.20
<b>Max</b>	0.60	0.61	2.44	2.44	0.24	0.46	0.73	0.73	0.78	0.85	3.17	3.17
<b>Min</b>	0.38	0.38	1.07	1.07	0.18	0.18	0.53	0.64	0.57	0.57	1.60	1.71
<b>Sjeverni region</b>												
Andrijevia	0.1	0.1	0.41	0.41	0.04	0.04	0.16	0.16	0.14	0.14	0.57	0.57
Berane	0.23	0.23	0.92	0.92	0.12	0.12	0.46	0.46	0.35	0.35	1.38	1.38
Bijelo Polje	0.36	0.36	1.26	1.26	0.18	0.18	0.63	0.63	0.54	0.54	1.89	1.89
Kolašin	0.35	0.52	1.05	1.57	0.18	0.26	0.52	0.79	0.53	0.79	1.58	2.36
Mojkovac	0.29	0.37	1.26	1.34	0.14	0.18	0.63	0.67	0.43	0.56	1.89	2.01
Plav	0.2	0.2	0.5	0.5	0.11	0.11	0.27	0.27	0.31	0.31	0.77	0.77
Pljevlja	0.32	0.32	0.95	0.95	0.09	0.09	0.28	0.28	0.42	0.42	1.23	1.23
Plužine	0.26	0.26	1.13	1.13	0.19	0.19	0.8	0.8	0.45	0.45	1.93	1.93
Rožaje	0.21	0.21	0.82	0.82	0.11	0.11	0.42	0.42	0.32	0.32	1.24	1.24
Šavnik	0.12	0.12	0.5	0.5	0.06	0.06	0.25	0.25	0.18	0.18	0.75	0.75
Žabljak	0.38	0.38	1.56	1.56	0.19	0.19	0.78	0.78	0.57	0.57	2.37	2.37
<b>Prosjeak</b>	0.26	0.28	0.94	1.00	0.13	0.14	0.47	0.50	0.39	0.42	1.42	1.50
<b>Max</b>	0.38	0.52	1.56	1.57	0.19	0.26	0.80	0.80	0.57	0.79	2.37	2.37
<b>Min</b>	0.10	0.10	0.41	0.41	0.04	0.04	0.16	0.16	0.14	0.14	0.57	0.57
<b>Crna Gora</b>												
<b>Prosjeak</b>	0.47	0.49	1.30	1.33	0.23	0.24	0.51	0.53	0.65	0.67	1.82	1.87
<b>Max</b>	1.10	1.10	2.44	2.44	1.17	1.17	0.80	0.80	1.62	1.62	3.17	3.17
<b>Min</b>	0.10	0.10	0.41	0.41	0.04	0.04	0.16	0.16	0.14	0.14	0.57	0.57



U tabelama 26 i 27 prikazana je procentualna razlika između prosječnih cijena usluga vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda između regiona.

**Tabela 26** – Procentualna razlika u cijenama usluga vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih za pravna i fizička lica u okviru regiona

REGIONI	Prosječna cijena za fizička lica (€)	Prosječna cijena za pravna lica (€)	Procentualna razlika
Južni region	1.12	2.32	107%
Centralni region	0.70	2.20	212%
Sjeverni region	0.42	1.50	256%
Crna Gora	0.67	1.87	179%

Pored razlika u cijenama usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama za pravna i fizička lica, postoje i značajne razlike u cijenama ovih usluga između regiona.

**Tabela 27** – Procentualna razlika između prosječne cijene usluga vodosnabdijevanja i dovođenja otpadnih voda između regiona za pravna i fizička lica

REGIONI	Korisnik	Prosječna cijena usluga po regionima (€)			Procentualna razlika
		Jug	Sjever	Centar	
Jug-sjever	Pravna lica	2.32	1.50		54%
	Fizička lica	1.12	0.42		165%
Centar-sjever	Pravna lica		1.50	2.20	46%
	Fizička lica		0.42	0.70	67%
Jug-centar	Pravna lica	2.32		2.20	6%
	Fizička lica	1.12		0.70	59%

Što se tiče cijena usluga sakupljanja, odvođenja i odstranjivanja komunalnog otpada, prikupljeni podaci o iznosu naknade za izvršenu uslugu za domaćinstva i pravna lica govore da prosječna cijena usluge za domaćinstva iznosi 0,06 €/m<sup>2</sup> i nije se mijenjala u posljednje tri godine. Cijena se formira na osnovu površine stambenog ili poslovnog prostora korisnika. Podaci o cijenama usluga za pravna i fizička lica su teško uporedivi, jer se cijene za pravna lica formiraju u određenom dijapazonu, uglavnom u zavisnosti od djelatnosti koju to pravno lice obavlja. Činjenica je, međutim, da su cijene usluga pravnim licima višestruko veće od cijena usluga fizičkim licima. U opštinama Crnogorskog primorja, cijene usluga za fizička lica prilično su ujednačene, stim da najnižu cijenu plaćaju građani Ulcinja. U dijelu usluga za pravna lica, najviša, ali i najniža cijena zabilježene su u Kotoru, i one se kreću u dijapazonu od 0,07 €/m<sup>2</sup> – 2,4 €/m<sup>2</sup>.

Zanimljivo je da u centralnom regionu najnižu cijenu za korisnike iz reda domaćinstava ima Podgorica, iako je stvorila uslove za odlaganja otpada na sanitaran i zakonom propisan način, izgradnjom deponije “Livade”, što bi trebalo da ima uticaja i na cijenu usluge. Najveća cijena za ovu kategoriju korisnika je u opštini Danilovgrad, koja takođe odlaže otpad na deponiji “Livade”. Kada su u pitanju pravna lica, najniže cijene usluga plaćaju pravna lica u Nikšiću, a najviše pravna lica u Podgorici.

U sjevernom region najviše cijene plaćaju domaćinstva u Plavu i pravna lica u Pljevljima. Najniže cijene su u opštinama Andrijevica, Mojkovac i Šavnik za korisnike iz reda domaćinstava, odnosno u opštini Berane iz reda pravnih lica.

S druge strane, iz Table 27 se vidi da su cijene usluga upravljanja otpadom za fizička lica približno jednake u svim opštinama u Crnoj Gori iako za to ne postoje ekonomski razlozi jer se upravljanje



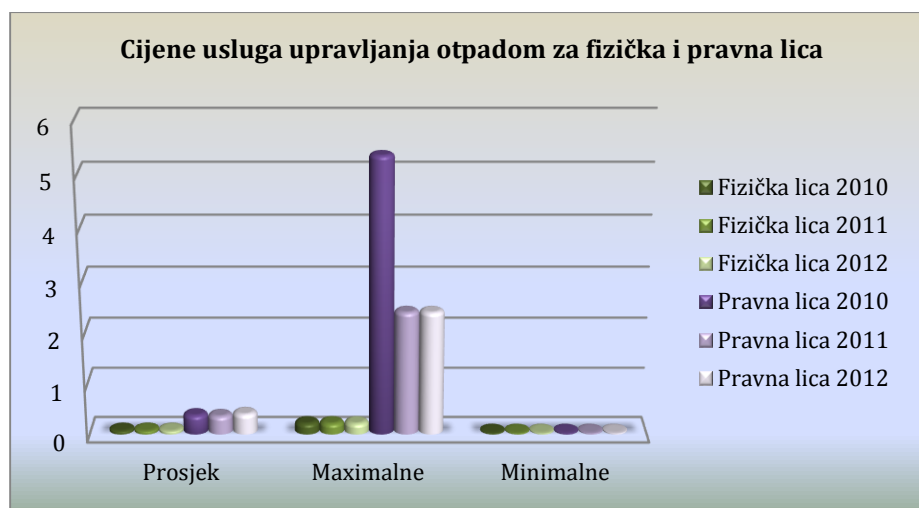
otpadom zasniva na ekonomiji obima i, ukoliko se na nekom području generišu manje količine otpada, cijena usluge treba da bude veća.

**Tabela 28** – Cijene usluga upravljanja otpadom

Cijena usluga upravljanja otpadom (€/m <sup>2</sup> )						
OPŠTINA	2010		2011		2012	
	Fizička lica	Pravna lica	Fizička lica	Pravna lica	Fizička lica	Pravna lica
<b>Crnogorsko primorje - Južni region</b>						
BAR	0,05	od 0,13 do 1,00	0,05	od 0,13 do 1,00	0,05	od 0,13 do 1,00
BUDVA	0,07	-	0,07	-	0,07	-
HERCEG NOVI	0,04	od 0,20 do 0,30	-	-	0,06	-
KOTOR	0,07	od 0,07 do 2,40	0,07	od 0,07 do 2,40	0,07	od 0,07 do 2,40
TIVAT	0,07	od 0,14 do 0,38	0,07	od 0,14 do 0,38	0,07	od 0,14 do 0,38
ULCINJ	od 0,04 do 0,07	od 1,43 do 2,72	od 0,04 do 0,072	-	0,04	od 0,25 do 1,93
<i>Prosjek:</i>	0,06	0,77	0,06	0,69	0,06	0,69
<i>Max</i>	0,07	2,72	0,07	2,40	0,07	2,40
<i>Min</i>	0,04	0,07	0,04	0,07	0,04	0,07
<b>Centralni region</b>						
CETINJE	0,04	od 0,11 do 0,26	0,04	od 0,11 do 0,26	0,04	od 0,30 do 1,50
DANILOVGRAD	0,10	0,14	0,10	0,14	0,10	0,14
NIKŠIĆ	od 0,06 do 0,07	od 0,03 do 0,08	od 0,06 do 0,07	od 0,03 do 0,08	od 0,06 do 0,07	od 0,03 do 0,08
PODGORICA	0,03	od 0,06 do 0,40	0,03	od 0,06 do 0,40	0,03	od 0,06 do 0,40
<i>Prosjek:</i>	0,06	0,15	0,06	0,15	0,06	0,33
<i>Max</i>	0,10	0,40	0,10	0,40	0,10	1,50
<i>Min</i>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
<b>Sjeverni region</b>						
ANDRIJEVICA	0,03	0,20	0,03	0,20	0,03	0,20
BERANE	0,04	od 0,10 do 0,30	0,04	od 0,10 do 0,30	0,04	od 0,10 do 0,30
BIJELO POLJE	0,04	od 0,27 do 5,35	0,04	0,15	0,04	0,15
KOLAŠIN	0,05	od 0,10 do 0,30	0,06	-	0,06	-
MOJKOVAC	0,03	0,18	0,03	0,18	0,03	0,18
PLAV	0,21	0,53	0,21	0,53	0,21	0,53
PLUŽINE	0,07	od 0,22 do 0,55	0,072	0,40	0,07	0,40
PLJEVLJA	od 0,069 do 0,085	0,60	od 0,069 do 0,085	0,60	0,08	0,60
ROŽAJE	0,04	od 0,25 do 0,30	0,04	od 0,25 do 0,30	0,04	od 0,25 do 0,30
ŠAVNIK	0,03	0,30	0,03	0,30	0,03	0,30
ŽABLJAK	0,10	0,52	0,10	0,52	0,10	0,52
<i>Prosjek:</i>	0,07	0,33 <sup>6</sup>	0,07	0,34	0,07	0,34

<sup>5</sup> ovom vrijednošću nije obuhvaćena cijena u Bijelom Polju (koja je izuzetno visokoka), jer nije poznato u kolikom broju slučajeva je primjenjivana, a značajno bi uticala na prosjek cijena koji se formira na nivou regiona i države i ne bi dala pravu sliku o stanju u oblasti cijena ovih usluga.

Cijena usluga upravljanja otpadom (€/m <sup>2</sup> )						
OPŠTINA	2010		2011		2012	
	Fizička lica	Pravna lica	Fizička lica	Pravna lica	Fizička lica	Pravna lica
<b>Max</b>	0,21	5,35	0,21	0,60	0,21	0,60
<b>Min</b>	0,03	0,10	0,03	0,10	0,03	0,10
<b>Crna Gora</b>						
<b>Prosjeak:</b>	0,063	0,371 <sup>5</sup>	0,064	0,355	0,063	0,397
<b>Max</b>	0,21	5,35	0,21	2,40	0,21	2,40
<b>Min</b>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03



U periodu 2010-2012. godine nije došlo do značajnijih promjena cijena, kako za fizička, tako i za pravna lica.

Ipak, u 2012. godini došlo do povećanja cijena u odnosu na 2011. godinu od 11,86%. U 2011. godni je u odnosu na 2010. zabilježen pad cijena od 4,3% (radi realnijeg prikaza stanja, ovim podatkom nijesu obuhvaćene cijene usluga u Bijelom Polju u 2010. godini kada su one iznosile enormnih 5,35 €/m<sup>2</sup>; u 2011 i 2012. godini ove cijene su svedene na 0,15 €/m<sup>2</sup>). Cijene usluga u 2012. godini u odnosu na 2010. godinu povećane za 7,05%.

**Tabela 29** – Procentualna razlika u cijenama usluga upravljanja komunalnim otpadom za pravna i fizička lica u okviru regiona

REGIONI	Prosječna cijena za fizička lica (€)	Prosječna cijena za pravna lica (€)	Procentualna razlika
Južni region	0,06	0,69	1050%
Centralni region	0,06	0,33	450%
Sjeverni region	0,07	0,34	412%
Crna Gora	0,063	0,397	530%

Pored razlika u cijenama usluga sakupljanja, transporta i odstranjivanja otpada za pravna i fizička lica, postoje i značajne razlike u cijenama ovih usluga između regiona.

**Tabela 30** – Procentualna razlika u cijenama usluga upravljanja otpadom između regiona



REGIONI	Korisnik	Prosječna cijena usluga po regionima (€)			Procentualna razlika
		Jug	Sjever	Centar	
Jug-sjever	Pravna lica	0.69	0.34		103%
	Fizička lica	0.06	0.07		-10%
Centar-sjever	Pravna lica		0.34	0.33	-3%
	Fizička lica		0.07	0.06	-10%
Jug-centar	Pravna lica	0.69		0.33	109%
	Fizička lica	0.06		0.06	0%

Najveća razlika za pravna lica je između južnog i sjevernog regiona - cijene koje plaćaju pravna lica u južnom regionu su za 103% više u odnosu na cijene koju plaćaju pravna lica u sjevernom regionu. Interesantan je podatak da pravna lica u centralnom regionu, iako u ovom regionu raspolažu najkompletnijom infrastrukturom za upravljanje komunalnim otpadom, u prosjeku plaćaju usluge po najnižim cijenama i da su one za 3% niže u odnosu na sjeverni region, odnosno 52,17 % u odnosu na južni region.

Iz navedenog se može pretpostaviti razlozi koji su doveli do utvrđivanja različitih cijena za pravna i fizička lica po jedinici mjere izvršene usluge. Naplaćivanje računa za izvršene usluge je mnogo jednostavnije i efikasnije za pravna nego za fizička lica, pa se stoga od ovih subjekata može obezbijediti kontinuitet i sigurnost naplate. Visoka cijena za pravna lica obezbjeđuje velike prihode od malog broja korisnika, pa se na taj način lakše pokrivaju slobosti i obezbjeđuje kakva takva likvidnost u poslovanju komunalnih preduzeća. Najprepoznatljivije slabosti u organizovanju i poslovanju javnih komunalnih preduzeća su: loša organizacija poslova, visoki troškovi poslovanja, prisutna neekonomičnost, neracionalnost i nerentabilnost u poslovanju, relativno loša naplata računa za pruženu uslugu prevashodno od fizičkih lica (domaćinstava) i javnih ustanova, institucija i organizacija i loša poslovna politika, politički pritisci na upravljačke strukture javnih preduzeća i sl.

### 5.1.7. Uticaj cijena komunalnih usluga na budžet građana

Građani Crne Gore na ime individualne komunalne portošnje plaćaju mjesečne račune za

-  utrošenu vodu i usluge odvođenja (i prčišćavanja) otpadnih voda
-  usluge sakupljanja, odvoženja i odstranjivanja otpada.



Pod realnom pretpostavkom da jedno prosječno domaćinstvo /koje prema podacima MONSTATA ima 3,2 člana/ živi u stanu površine 65 m<sup>2</sup>, i potrošnji vode od 200 l/ stanovniku, mjesečni izdaci tog domaćinstva po osnovu plaćanja komunalnih usluga, iznose oko 18 € na nivou Crne Gore.

Tabela 31 predstavlja prikaz obračuna troškova, odnosno izdataka, koje jedno prosječno domaćinstvo ima po ovom osnovu, u zavisnosti od regiona u kojem živi.

**Tabela 31 – Prosječni izdaci domaćinstva za plaćanje računa za izvršene komunalne usluge**

Region	Vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda					Upravljanje otpadom				Prosječna neto zarada u CG	Udio izdataka za kom.usluge u budžetu domaćinst. (9)/(10)
	Prosječna potrošnja vode/stan.	Broj čl. domaćinstva	Prosječna potrošnja domaćinst. (1)x(2)X30	Cijena	Trošak (3)x(4)	Površina stana	Cijena	Trošak (6)x(7)	Ukupno (5)+(8)		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
	m3/dan	-	m3/mjesec	€/m3	€	m2	€/m2	€	€	€	11
Južni	0.2	2.96	17.76	1.12	19.89	65	0.06	3.9	23.79	481	4.95
Centralni	0.2	3.21	19.26	0.7	13.48	65	0.06	3.9	17.38		3.61
sjeverni	0.2	3.17	19.02	0.42	7.99	65	0.07	4.55	12.54		2.61

Budući da cijena komunalnih usluga treba da pokriva sve troškove koji nastaju u pružanju usluge, čime su obuhvaćeni i troškovi vraćanja kredita za izgradnju infrastrukture i amortizacija, nesumljivo je da će tekuće i planirane investicije doprinijeti povećanju izdataka domaćinstava za komunalne usluge.

Polazeći od ukupno potrebnih sredstava za realizaciju strateških master planova u oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama - 860 miliona €, može se ugrubo proračunati povećanje izdataka jednog domaćinstva po ovom osnovu.

Pod pretpostavkom da se cjelokupna sredstva obezbjeđuju iz kredita pod sljedećim uslovima: kamata 3,5%, rok otplate 15 godina i „grace“ period 5 godina, godišnji anuiteti bi iznosili 74,7 miliona €. Ovo bi značilo da bi mjesečni troškovi jednog domaćinstva za usluge vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama, na ime vraćanja kredita za izgrađenu infrastrukturu, bili uvećani za 31,28 € (poračun je zasnovan na podatku da u Crnoj Gori ima 198.920 domaćinstava kojima se pružaju usluge vodosnabdijevanja). Zbog toga je veoma važno da se obezbijedi što više sredstava iz donacija i drugih izvora finansiranja koji se obezbjeđuju u praksi naplate određenih naknada (naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, amortizacija i sl.). Pod pretpostavkom da se iz ovih izvora obezbijedi 50 % od ukupno potrebnih sredstava za izgradnju infrastrukture u skladu sa strateškim master planovima, godišnji anuiteti bi iznosili 37,3 miliona €, a troškovi domaćinstva bi bili manji u odnosu na prethodno pretpostavljenu situaciju za 50% i iznosili bi 15,6 €/mjesečno po domaćinstvu.

Obračun troškova amortizacije, koji takođe treba da budu pokriveni iz cijene usluge, dat je u tabeli koja slijedi:

Pretpostavljeni amortizacioni vijek (godina)	Stopa amortizacije (%)	Amortizaciona osnova (€)	Iznos amortizacije (€/godišnje)	Povećanje cijene usluge (€/mjesečno)
20	5,00	860.000.000	43.000.000	18
30	3,33		28.666.667	12
40	2,50		21.500.000	9

Pretpostavka je da za ovu vrstu opreme i instalacija amortizacioni vijek između 30 i 40 godina, odnosno bliže 40 godina, jer se najveći dio ulaganja odnosi na ulaganja u vodovodnu i kanalizacionu infrastrukturu, kod koje veliki dio ima amortizacioni vijek i do 50 godina.

Ukoliko bismo htjeli da vidimo uticaj vraćanja kredita uloženog u izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture na cijenu isporuke 1 m<sup>3</sup> vode, onda bi situacija bila sljedeća:

Saglasno strateškim master planovima, za realizaciju projekata iz oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama, potrebna su sredstva u iznosu od 710 miliona €. Pod prethodno navedenim uslovima kredita, ukoliko bi se projekti u potpunosti realizovali iz tog izvora, godišnji anuiteti za otplatu kredita bi iznosili 61.645.800 €. Imajući u vidu da su vodovodna i kanalizaciona preduzeća u 2012. godini fakturisala 44.424.098 m<sup>3</sup> vode, proizilazi da bi se samo po osnovu otplate kredita, cijena isporuke 1 m<sup>3</sup> vode povećala za 1,39 €. Uz obezbjeđenje 50 % sredstava iz donacija i drugih prethodno navedenih izvora, povećanje cijene bi iznosilo 0,69 €/m<sup>3</sup>.

Ovdje, međutim, treba imati u vidu i sredstva koja bi se mogla obezbijediti u postupku legalizacije neformalnih objekata. Za iznos sredstva koji bi se obezbijedio na ovaj način, moglo bi se umanjiti kreditno zaduženje za izgradnju infrastrukture, a samim tim i obaveze po osnovu otplate anuiteta. Više podataka o ovoj mogućnosti dato je u okviru tačke 8.7.1.

## 5.2. KONSTATACIJE U VEZI SA STANJEM U KOMUNALNOJ OBLASTI

Komunalne djelatnosti su dio uslužnih djelatnosti, koje su po mnogo čemu različite od klasičnih tržišnih sistema. Po pravilu, u obavljanju ovih djelatnosti nije uvedena konkurencija (često nije ni moguća), zbog čega se komunalna preduzeća svrstavaju u oblik monopolskog ili kvazimonopolskog poslovanja. Monopol se kontroliše direktno od strane osnivača ili kontrolom cijena komunalnih usluga. Međutim, opštine često zloupotrebljavaju institucionalni monopol koji imaju nad poslovanjem preduzeća i zbog svojih, često političkih razloga, odlučuju se za popularnu politiku niskih cijena, bez obzira što na duži rok takva politika ima negativan učinak na stanje u komunalnoj oblasti.

Već je rečeno da u većini opština u Crnoj Gori komunalne djeletnosti obavljaju javna komunalna preduzeća čiji su osnivači opštine. Poznato je da takav način organizovanja komunalnih usluga obezbjeđuje veću pouzdanost sistema i manje rizike, ali je istovremeno, sam po sebi, opterećen određenim konfliktima.

Kao posljedica takvih okolnosti, ključni problemi koji karakterišu i opterećuju poslovanje i položaj sadašnjih komunalnih preduzeća su:

- ✚ da svoju djelatnost obavljaju pod stalnim uticajem političkih faktora koji ograničavaju samostalnost komunalnih preduzeća u donošenju ključnih poslovnih odluka
- ✚ zbog politike administrativnog limitiranja cijena, subvencioniranja stanovništva preko cijena komunalnih usluga i niskog stepena naplate, uz istovremeni rast troškova i otpisa potraživanja, javna komunalna preduzeća su finansijski oslabljena i često nelikvidna;
- ✚ prisutna je administrativna rascjepkanost, predimenzionisanje i preopterećenje pojedinih funkcija u okviru javnih komunalnih preduzeća, pa, shodno tome, i neracionalna organizacija i umanjena efikasnost u pružanju usluga;
- ✚ kod većine komunalnih preduzeća je zbog njihovog nestabilnog ekonomskog položaja, već duže vremena prisutan konstantan nedostatak obrtnih i investicionih sredstava za obnavljanje zastarjele opreme i proširenje komunalne infrastrukture;
- ✚ nepoštovanje standarda zaštite životne sredine;
- ✚ objektivna identifikacija unutrašnjih organizacionih nedostataka je otežana zbog nedostatka parametara kojim bi se omogućilo poređenje efikasnosti u okviru istih djelatnosti.

U principu, problemi u komunalnom sektoru javljaju se na sva tri nivoa:

- ✚ na državnom nivou, kroz neadekvatnu zakonsku uređenost, odnosno uspostavljanje odnosa na način kojim se omogućava poštovanje obaveza koje Crna Gora ima u pogledu implementacije relevantnih propisa EU i Povelje o lokalnoj samoupravi i Ustava Crne Gore kojima se garantuje samostalnost opština u vršenju svojih nadležnosti;
- ✚ na nivou lokalne samouprave, kroz kontradiktorna postupanja - opštine, kao osnivači, teže da omoguće svom komunalnom preduzeću ostvarenje ekonomičnosti poslovanja, a istovremeno, restriktivnom politikom cijena, onemogućavaju uspješno poslovanje tog preduzeća prema ekonomskim principima;
- ✚ na nivou samog komunalnog preduzeća koje često pokazuje tipične slabosti kao i svako drugo tržišno i statusno "zaštićeno" preduzeće, posebno u situaciji kada njegov osnivač ne insistira na ekonomskoj logici poslovanja.

Nepoštovanje ekonomske i tržišne logike slabi komunalna preduzeća, što vodi ka ugrožavanju obima i kvaliteta komunalnih usluga za građane i druge korisnike. Opštine su odgovorne za napredak u komunalnoj oblasti, ali i za znatan dio nastalih problema. U pogledu odgovornosti, potpuno je nevažno kome su opštine povjerile obavljanje komunalne funkcije - da li se radi o javnom, odnosno o preduzeću čiji je osnivač opština, ili privatnom preduzeću, odgovornost je na opštinama i samo jasna i dosljedna politika, opreznost pri strateškim odlukama, zasnovana na potpunim analizama, kao i jasni strateški planovi mogu da, u svim ovim oblicima organizovanja, unaprijede i održe kvalitet komunalnih usluga.

### 5.2.1. Nedostatak potpunog pokrivanja troškova

Komunalna preduzeća ne ostvaruju dovoljne prihode za potpuno pokrivanje troškova rada, tako da većina posluje s gubicima. Potpuno pokrivanje troškova u ovom kontekstu podrazumijeva zbir ukupnih troškova za redovan rad i održavanje, redovno izmirenje obaveza po osnovu eventualnog duga, uključujući i kamate. U brojnim slučajevima su potrebne subvencije Vlade i lokalne samouprave za pokrivanje redovnih troškova rada i održavanja.

### 5.2.2. Nepokrivenost troškova cijenom usluge

Cijene pružanja komunalnih usluga odnosno isporuke komunalnog proizvoda moraju biti formirane na način da obezbjeđuju potpuno pokrivanje troškova kvalitetnog i pouzdanog obavljanja komunalne djelatnosti. Problem nedostatka potpunog pokrivanja troškova nastaje kada u cijenu koja se naplaćuje od korisnika za izvršenu uslugu, odnosno isporučeni komunalni proizvod, nijesu uračunati svi troškovi, što je uglavnom uzrokovano političkim i/ili motivima vezanim za socijalnu zaštitu korisnika usluga.

Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz cijene komunalnih usluga, komunalne naknade, budžeta jedinica lokalne samouprave, kao i drugih izvora prema posebnim propisima. Zakon o komunalnim djelatnostima dozvoljava jedinicama lokalne samouprave različita rješenja vezana za način organizovanja i finansiranja komunalnih djelatnosti, kako bi one, shodno svojim specifičnostima i sposobnostima, odabrale najpovoljniju mogućnost za svoje građane.

Na nivo obavljanja komunalnih djelatnosti i nivo akumulativnosti u dužem periodu, presudan uticaj ima administrativna kontrola cijena komunalnih usluga. Preduzeća koja obavljaju komunalnu djelatnost u Crnoj Gori (kako javna komunalna preduzeća, tako i ona registrovana kao privredna društva) u obavezi su da poštuju granice povećanja cijena u skladu s odlukama koje donose lokalne skupštine. Administrativna kontrola cijena dovela je do toga da mnoga javna komunalna preduzeća ne mogu da pokriju troškove operativnog poslovanja.

Ustvari opštine se često prema komunalnim preduzećima ponašaju kao dijelu državne/lokalne uprave, a sve manje kao preduzećima koja posluju na ekonomskim osnovama. Obustavom davanja saglasnosti na korekciju cijena utiču na ostvarivanje prihoda preduzeća. U praksi se dešava da predstavnici opštine u upravnom odboru nekog komunalnog preduzeća izjasne se i donesu odluku o povećanju cijena, a na sjednici skupštine opštine glasaju za rješenje kojim se ne prihvata predloženo povećanje cijena. **U ovakvim slučajevima od velike važnosti bi bilo postojanje jakog nezavisnog regulatornog tijela koje bi, na stručan i objektivan način, pomoglo i preduzećima i jedinicama lokalne samouprave da utvrde realnu cijenu neke komunalne usluge.**

Očigledno je da, prije svega, odredbe o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti iz postojećeg Zakona o komunalnim djelatnostima, a zatim i neadekvatne odredbe o načinu formiranja cijena komunalnih usluga ne obezbjeđuju osnov za efikasno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti.

### 5.2.3. Niska stopa naplate

I u slučajevima kada su u cijenu pružanja komunalnih usluga uračunati svi troškovi, troškovi rada komunalnog preduzeća zavise od veličine ostvarenih prihoda na koje direktno utiče stepen naplate za izvršene usluge, odnosno isporučeni komunalni proizvod. Dostupni podaci ukazuju da se u Crnoj Gori stepen naplate u sektoru voda kreće od 60 – 75% od vrijednosti fakturiranih računa, a u sektoru otpada u prosjeku oko 63% za fizička lica, odnosno 80% za pravna lica. Stoga pokrivanje troškova rada nije moguće ostvariti bez značajnog povećanja stepena naplate. Pored toga, povećanjem stepena naplate onemogućilo bi se da korisnici usluga koji svoje račune izmiruju redovno, plaćaju i za one koji to ne rade.

### 5.2.4. Visok procenat obavljenih usluga koje ne donose prihod

Ovaj pokazatelj efikasnosti rada komunalnih preduzeća posebno je izražen u sektoru vodosnabdijevanja. Voda koja ne donosi prihod, odnosno razlika između količine proizvedene vode koja ulazi u sistem i količine vode koja se fakturiše potrošačima u Crnoj Gori je veoma velika. U prosjeku dostiže 50 do 75% od proizvedene vode u pojedinim vodovodnim i kanalizacionim preduzećima. Uzroci ovakvog stanja su različiti i mogu biti rezultat kvarova na sistemu (tehnički gubici) ili različitih «administrativnih gubitaka» kao što su neregistrovani priključci, nelegalni priključci, neispravni vodomjeri, itd. Ukoliko se količina vode koja ne donosi prihod ne smanji, može se javiti potreba za dodatnim kapitalnim izdacima i investiranjem u izvorišta za vodosnabdijevanje, što nije uzrokovano realnim porastom potrošnje već je prije rezultat operativne neefikasnosti.

### 5.2.5. Nelegalni priključci na komunalnu infrastrukturu

Nelegalno priključivanje na komunalnu infrastrukturu posebno je izraženo u oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama. Nelegalni ili neregistrovani priključci su jedan od ključnih uzročnika koji doprinosi uvećanju količine vode koja ne donosi prihod. Nelegalnim priključcima se smatraju priključci korisnika usluga čija potrošnja se ne mjeri i koji nijesu registrovani kao potrošači kod komunalnog preduzeća. Takođe, postoje registrovani korisnici usluga koji postavljaju nelegalni priključak prije vodomjera kako bi izbjegli mjerenje potrošnje. Iako se uticaj nelegalnih priključaka na sisteme za vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda teško može tačno izmjeriti, iskustva iz regiona i podaci kojima raspolažu vodovodna i kanalizaciona preduzeća potvrđuju da se radi o velikom problemu.

### 5.2.6. Višak zaposlenih u komunalnim preduzećima

U sadašnjim uslovima uspostavljenih odnosa između nadležnih organa jedinica lokalne samouprave i vršilaca komunalnih djelatnosti, javna komunalna preduzeća su često izložena pritiscima za «otvaranje nova radna mjesta», što vremenom dovodi do pretjeranog uvećanja broja zaposlenih i opterećuje preduzeće troškovima uvećane radne snage. Dostupni podaci u Crnoj Gori pokazuju da vodovodna i kanalizaciona preduzeća, naprimjer, zapošljavaju 8 – 12 radnika na 1.000 korisničkih priključaka, dok je prosjek u razvijenim zemljama 4 – 7 radnika na 1.000 priključaka (što je manje za oko 50%).

### 5.2.7. Nedostatak finansijskih sredstava za kapitalne popravke i zamjene

Značajan elemenat koji prati nedostatak potpunog pokrivanja troškova je nedostatak finansijskih sredstava za investiciono održavanje infrastrukture. U dosadašnjem periodu u javnom sektoru se nije poklanjalo dovoljno pažnje potrebi redovnog odvajanja sredstava za kapitalne popravke i zamjene, odnosno investiciono održavanje. Ova finansijska sredstava se izračunavaju na osnovu iznosa stope amortizacije za vrijednost osnovnih sredstava koja se, kod većine komunalnih preduzeća vode u evidenciji preduzeća, ali se ne izdvajaju u poseban fond iz kojeg bi se vršile kapitalne popravke i investiciono održavanje. Komunalna preduzeća uglavnom planiraju sredstva za vršenje tekućeg održavanja, ali kada se javi potreba za otklanjanjem većeg kvara ili za zamjenom dijela sistema, oslanjaju se na finansijsku pomoć države/jedinice lokalne samouprave ili se kreditno zadužuju. Ovakva vrsta «neplaniranog» upravljanja finansijskim sredstvima može imati ozbiljne negativne posljedice kada se radi o brzini reagovanja u hitnim slučajevima, potrebnoj zamjeni sredstava, unapređenju infrastrukture korišćenjem savremenijih tehnologija, itd., što rezultira poteškoćama u naporima za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

### 5.2.8. Odgovornost u dijelu upravljanja i vlasništva nad sredstvima

Komunalna infrastruktura je lokalno dobro u državnoj svojini kojim raspolaže jedinica lokalne samouprave, odnosno Vlada Crne Gore i koje se ne smije opteretiti založnim pravom, niti može biti predmet izvršenja, niti predmet stečajne mase u stečajnom postupku.



Članom 16 Zakona o državnoj imovini definisano je da su lokalna dobra u opštoj upotrebi kojima raspolaže opština:

- vodovodna i kanalizaciona infrastruktura od lokalnog značaja;
- opštinski putevi (lokalni i nekategorisani) i prateći objekti;
- ulice u naseljima i trgovima;
- javna rasvjeta;
- javne i zelene površine i gradski parkovi;
- groblja;
- podzemni i nadzemni prolazi,

a članom 17 istog zakona da su, pored ostalog, druga lokalna dobra od opšteg interesa:

- toplovodi od lokalnog značaja;
- parking prostori;
- pijace;
- javne garaže.

S druge strane, većina komunalnih preduzeća, koja su osnovale jedinice lokalne samouprave za obavljanje određene komunalne djelatnosti, smatra komunalnu infrastrukturu svojim vlasništvom i prikazuje je u svojim bilansima stanja.

Ovako uspostavljeni odnosi ne definišu dovoljno jasno odgovornost za ulaganja u kapitalne investicione projekte i proširenje komunalne infrastrukture, kao i ulaganja u zamjenu amortizovanih sredstava.

### 5.2.9. Izostanak ekonomskog ukрупnjavanja kroz regionalno organizovanje pružanja usluga

U sektoru komunalnih djelatnosti sve je očiglednije da objedinjavanje komunalnih sistema u veće operativne sisteme može na više načina pozitivno uticati na kvalitet usluge i poslovne rezultate komunalnih preduzeća koja tu uslugu pružaju fizičkim i pravnim licima. Ovakvo «ekonomsko ukрупnjavanje» utiče i efikasnost korišćenja objekata i specijalizovane opreme i na tekuće održavanje, nižu cijenu usluge, viši procenat naplate, kao i opravdanost i podršku u zapošljavanju visoko specijalizovanih kadrova.

U Crnoj Gori, gdje postoji jak uticaj lokalne samouprave na sve elemente pružanja komunalnih usluga, na lokalnom nivou postoji uglavnom političkim razlozima motivisan otpor ulasku u bilo koju vrstu organizovanja pružanja usluga na regionalnom nivou. Dobar primjer je odnos jedinica lokalne samouprave prema JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“, koji upravlja radom regionalnog vodovodnog sistema. Sve opštine Crnogorskog primorja iskazivale su veliku zainteresovanost za izgradnju regionalnog vodovodnog sistema, kojim bi riješile deficit u vodosnabdijevnju tokom ljetnje turističke sezone, ali i povećale pouzdanost vodosnabdijevanja tokom cijele godine. Problem je, međutim, nastao kada je trebalo da preuzimaju vodu iz regionalnog vodovodnog sistema. Pojedine opštine su spremne da kvalitet komunalne usluge i, što je još alarmantnije, kvalitet vode koju isporučuju građanima, podrede kratkoročnim i zatvorenim interesima, nastojeći da kroz insistiranje na valorizaciji lokalnih vodoizvoršta zaštite postojeće pozicije, u pojedinim slučajevima čak i bez obzira na ispravnost vode na tim izvorštima.

### 5.2.10. Obavljanje djelatnosti koje nemaju karakter javnog interesa

S obzirom na činjenicu da se mnogo godina komunalnoj oblasti nije ili se nedovoljno posvećivala pažnja, kao i zbog konstantnog nedostatka resursa i neadekvatne organizacije, mnoga javna komunalna preduzeća su pružala usluge koje nijesu imale komunalnu funkciju: projektni biro, usluge održavanja vozila, pa čak i izvođenje radova i finansijske usluge. Ovakva situacija je odgovarala, kako komunalnim preduzećima, tako i jedinicama lokalne samouprave uz objašnjenje da se na taj način ostvaruje dodatni prihod na tržištu koji omogućava da cijena komunalne usluge bude niža. Međutim, ovakvo stanje generiše niz otvorenih pitanja, kao što su jasna i precizna evidencija poslovnih rezultata ostvarenih po osnovu obavljanja javne funkcije, odnosno komunalne djelatnosti zbog koje je preduzeće i formirano. Takođe, koristeći zaposlene koji su plaćeni iz prihoda ostvarenih po osnovu pružanja komunalne usluge i opremu čije održavanje i amortizacija su pokriveni iz tih izvora, remete se fer uslovi konkurencije koji treba da omoguće adekvatno funkcionisanje tržišnih mehanizama.

Opštine nijesu koristile mogućnosti da odvoje nekomunalne od komunalnih aktivnosti i da izdvoje određene usluge interesantne za tržište. U komunalnim djelatnostima racionalno je da lokalne vlasti, u saradnji sa svojim komunalnim preduzećima, „očiste“ preduzeća od usluga koje nemaju komunalnu funkciju. Time bi postalo jasnije šta se u komunalnoj oblasti može i šta treba privatizovati.

## 6. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI



## 6.1. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI U SFERI ZAKONODAVSTVA - IZMJENE ZAKONODAVNOG OKVIRA

Važeći Zakon o komunalnim djelatnostima, kao osnovni pravni akt koji uređuje komunalnu oblast, donešen je 1995. godine. Od tada, znatno su se izmijenile prilike, kao i uslovi u kojima se on primjenjuje. Pokazalo se da u novonastalim uslovima ovaj zakon ne može da obezbijedi uspostavljanje odnosa u komunalnoj oblasti na sveobuhvatan, sinhronizovan i jasan način, tako da pojedine odredbe predstavljaju prepreku u obavljanju i razvoju komunalnih djelatnosti, kako za organe javne uprave, tako i za javna komunalna preduzeća.

### 6.1.1. Novine u novom Zakonu o komunalnim djelatnostima

U Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima predloženo je dosta novina. Suština Zakona je da su jedinice lokalne samouprave prepoznate kao vlasnici komunalne infrastrukture i da, shodno svojim ovlaštenjima, tu infrastrukturu daju na korišćenje privrednim društvima koja su same osnovale ili koja su u privatnom vlasništvu u svrhu obavljanja komunalne djelatnosti. Definisano je da komunalna infrastruktura ne može biti u privatnom vlasništvu izuzev kada je ista predmet koncesionog ugovora u periodu trajanja ugovora.

Predlogom zakona predviđeno je da pored privrednog društva koje osniva jedinica lokalne samouprave, komunalne djelatnosti mogu obavljati privredna društva ili preduzetnici na osnovu ugovora o javno-privatnom partnerstvu (povjeravanje ili koncesija). Pri tome društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave može obavljati isključivo poslove koji su zakonom definisani kao komunalna djelatnost, što znači da ne može obavljati druge djelatnosti (komunalne, komercijalne, izvođenje radova i sl.). Izuzetak su poslovi zahvatanja i tretmana vode na vodoizvoru za potrebe javnog vodosnabdijevanja, gdje je utvrđeno da se tim poslovima isključivo bavi jednočlano privredno društvo sa ograničenom odgovornošću koje osniva jedinica lokalne samouprave. Takođe je izuzetno predviđena mogućnost da djelatnost upravljanja grobljima može obezbjeđivati mjesna zajednica na čijem se području nalaze ti objekti ili vjerska zajednica.

U dosadašnjem pružanju komunalnih usluga, veliki problem predstavljala je i nejasna nadležnost u dijelu tzv. investicionog održavanja. Zato su neki djelovi komunalne infrastrukture stari 50 i više godina. Predlogom zakona predviđeno je da za taj vid održavanja bude nadležna jedinica lokalne samouprave, a da je tzv. tekuće održavanje nadležnost privrednog društva koje obavlja komunalnu uslugu koristeći tu infrastrukturu.

Uvažavajući njihove specifičnosti, data je mogućnost opštinama da same definišu komunalne djelatnosti koje su od interesa za tu opštinu (snabdijevanje toplotom, snabdijevanje gasom, dimnjačarske usluge i sl.).

Posebna pažnja je posvećena finansiranju komunalnih djelatnosti. To je bila slabost postojećeg zakona, jer za veliki broj poslova koje su obavljala komunalna preduzeća nijesu bili definisani izvori finansiranja. Jedinica lokalne samouprave je u obavezi da izgradi komunalnu infrastrukturu, a naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta treba da obezbijedi dovoljno sredstava za te aktivnosti. U cilju jasnog definisanja izvora finansiranja i namjene sredstava, izvršena je podjela komunalnih djelatnosti na komunalne djelatnosti individualne i komunalne djelatnosti zajedničke

komunalne potrošnje. Sredstva za obavljanje komunalnih djelatnosti osiguravaju se iz cijene komunalnih usluga, komunalne naknade, budžeta jedinica lokalne samouprave, kao i drugih izvora prema posebnim propisima. Zakon o komunalnim djelatnostima dozvoljava jedinicama lokalne samouprave različita rješenja vezana za način organizovanja i finansiranja komunalnih djelatnosti, kako bi one shodno svojim specifičnostima i sposobnostima odabrale najpovoljnije mogućnosti za svoje građane. Jedinice lokalne samouprave do sada nijesu imale sredstva potrebna za održavanje i uređenje javnih površina, plaćanje troškova javne rasvjete i obavljanje drugih poslova koji spadaju u grupu zajedničke komunalne potrošnje. Zbog toga je uvedena komunalna naknada koju plaćaju svi građani koji žive u naseljima koja imaju obezbijedenu javnu rasvjetu i pristupni put. Komunalna naknada treba da obezbijedi opštinama stabilne izvore prihoda za pokrivanje izdataka po ovom osnovu, što će doprinijeti da gradovi u Crnoj Gori budu uređeniji i da se građani u tom prostoru bolje osjećaju.

U cilju stavljanja uslova za uključivanje tržišnih mehanizama u obavljanju komunalnih djelatnosti, predložena je obaveza zaključivanja ugovora o povjeravanju poslova iz oblasti komunalnih djelatnosti između opština i komunalnih preduzeća i to na osnovu rezultata javnog nadmetanja. Ova obaveza važi i za preduzeća čiji je vlasnik ili u čijoj vlasničkoj strukturi participira opština. Ugovor o povjeravanju poslova zaključuje se na period koji ne može biti kraći od tri ni duži od deset godina. Imajući u vidu da je obavljanje poslova iz oblasti komunalnih djelatnosti svojevrsna vrsta monopola – tzv. prirodni monopol - ovakvo rješenje predstavlja značajnu novinu. Model javnog nadmetanja obezbjeđuje uvođenje mehanizama konkurencije koji ne garantuju preduzeću u vlasništvu opštine da će, kao do sada, neograničeno obavljati poslove, bez obzira na kvalitet i efikasnost u pružanju usluge. Ovim rješenjem treba da budu prevaziđeni dosadašnji problemi koji su u većini komunalnih preduzeća generisali neodgovarajuće, neefikasno i neinventivno obavljanje poslova.

Ukoliko se u procesu javnog nadmetanja neka jedinica lokalne samouprave odluči da obavljanje poslova povjeri referentnom komunalnom preduzeću u privatnom vlasništvu, postoji rizik da će tokom realizacije ugovora doći do nesporazuma i eventualnog raskida i u tom slučaju nemogućnosti da se obezbijedi kontinuitet u obavljanju komunalne usluge. Na primjer, u slučaju vodosnabdijevanja to bi bio veliki problem, jer su građani osjetljivi ukoliko neprekidno nemaju vodu. Formiranje novog privrednog društva u vlasništvu opštine, ili sprovođenje novog postupka javnog nadmetanja, gotovo izvjesno, uzrokuje prekide u obavljanju ovih poslova. Najvažnije je, ipak, prepoznati moguće rizike i kroz ugovor o povjeravanju poslova predvidjeti odgovarajuće mjere koje će omogućiti zaštitu interesa i kvalitetno zadovoljavanje potreba građana. Zato je predloženo da javno nadmetanje počne praktično sedam godina nakon usvajanja zakona, kako bi se omogućilo da se postojeća javna preduzeća, prvo transformišu u privredna društva i da se organizuju na način koji će im obezbijediti da na prvom javnom nadmetanju budu u ravnopravnom položaju sa privatnim privrednim društvima.

Predlogom zakona utvrđena je obaveza vlasnika da objekat mora priključiti na komunalnu infrastrukturu i koristiti komunalne usluge, kao i da svoj dio obaveze u ovim poslovima mora obavljati na način koji obezbjeđuje poštovanje standarda (kvaliteta pružene usluge, tehničkih u smislu kvaliteta opreme i sredstava, cjenovnih, i sl.), čije donošenje je takođe utvrđeno Predlogom zakona. S ovim u vezi definisana je obaveza praćenja indikatora čime se obezbjeđuju uslovi za komparaciju i ocjenu poslovanja preduzeća koja obavljaju komunalnu djelatnost.

Novinu predstavljaju i obaveza zaključivanja ugovora između korisnika i pružaoca komunalne usluge. Na ovaj način se stvaraju pretpostavke za jednostavnije pokretanje i sprovođenje mjera protiv korisnika koji svoj dio obaveza ne izvršava ili ne ispunjava na ugovorom utvrđen način. S tim u vezi, predviđena je i mogućnost uskraćivanja pružanja komunalne usluge, odnosno isporuke

komunalnog proizvoda korisniku, ako istu koristi nenamjenski ili preko dozvoljenog obima, odnosno ako ometa druge korisnike ili ne plaća komunalnu uslugu u propisanim rokovima, i jasno utvrdio obaveze opštine, odnosno vršioca komunalne djelatnosti u tim slučajevima. Predlogom zakona je predviđena i mogućnost uskraćivanja pružanja komunalne usluge, odnosno isporuke komunalnog proizvoda korisniku, ako istu koristi nenamjenski ili preko dozvoljenog obima, odnosno ako ometa druge korisnike ili ne plaća komunalnu uslugu u propisanim rokovima, i jasno utvrdio obaveze opštine, odnosno vršioca komunalne djelatnosti u tim slučajevima. Ukoliko se korisniku privremeno uskrati isporuka komunalnog proizvoda (vode za piće), vršilac komunalne djelatnosti je, radi obezbjeđenja egzistencijalnog uslova, u obavezi da isporuči korisniku jednu desetinu propisane količine vode, a način isporuke propisuje jedinica lokalne samouprave.

Predviđena je izrada podzakonskog akta koji će precizno utvrditi elemente i metodologiju obračuna cijena komunalnih usluga koja će omogućiti da opštine i privredna društva definišu cijene usluga na bazi pokrivanja stvarnih troškova. Takođe je definisano da cijena usluge po jedinici mjere bude ista za pravna i fizička lica. Urađena je i posebna studija koja je trebala da pokaže realni uticaj ovakvog načina obračuna cijena usluga na troškove fizičkih lica. Budući da je Studija pokazala da bi na početku primjene ove odredbe došlo do znatnog povećanja cijena komunalnih usluga za fizička lica, predlaže se postupno izjednačavanje cijena, u periodu od tri godine.

Predlogom zakona je utvrđeno da jedinica lokalne samouprave, ukoliko nije u mogućnosti da samostalno obezbijedi obavljanje komunalne djelatnosti, odlukom skupštine opštine (opštine, Glavnog grada, Prijestonice) obavljanje ove djelatnosti može povjeriti drugoj jedinici lokalne samouprave, kao i da dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu obezbijediti zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti, pod uslovima koje sporazumno utvrde njihove skupštine. Jedinice lokalne samouprave su, takođe, u obavezi da obezbijede zajedničko obavljanje komunalne djelatnosti u slučaju kada se komunalna infrastruktura nalazi na području dvije i više jedinica lokalne samouprave i čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu. Obavljanje komunalne djelatnosti na međuopštinskom, odnosno regionalnom nivou, poželjno je posebno u slučajevima kada se zahtijevaju visoka investiciona ulaganja (centri za upravljanje otpadom, vodosnabdijevanje i sl.) pri čemu obaveze i odgovornosti za obavljanje djelatnosti snose opštine zajedno, ali i svaka pojedinačno. Ove odredbe su posebno značajne i s aspekta implementacije Direktiva o vodi za piće i Direktive o urbanim otpadnim vodama koje preporučuju organizovanje poslova u ovim oblastima ukрупnjavanem preduzeća na bazi definisanih aglomeracija. U slučaju da jedinice lokalne samouprave nijesu u mogućnosti da to obezbijede, predviđeno je rješenje da Vlada Crne Gore preuzme organizovanje ovih poslova, na osnovu ugovora zaključenog sa jedinicama lokalne samouprave, uz poštovanje uslova za obavljanje ovih poslova.

Radi transparentnosti, predviđena je obaveza izrade godišnjih programa obavljanja komunalnih djelatnosti i izvještaja o njihovoj realizaciji, kao i godišnjih programa i izvještaja o investicionom i tekućem održavanju.

Takođe se propisuje način na koji će se uspostaviti odnosi za obavljanje komunalnih djelatnosti na zaštićenom ili području posebne namjene i obaveza zaključivanja ugovora između upravljača zaštićenog područja u opštinama i privrednih društava koja obavljaju komunalne djelatnosti. Jasno su definisani odnosi između opštine i vlasnika nepokretnosti u slučaju kada dođe do kvara infrastukture koja prolazi preko ili ispod površine nepokretnosti tog vlasnika.

Ovim predlogom zakona propisane su i nadležnosti različitih nivoa (državnog i lokalnog) u sprovođenju nadzora nad implementacijom zakona.



Predviđena je i obaveza adekvatnog korišćenja i čuvanja komunalne infrastrukture, parkovskog i drugog mobilijara, održavanja čistoće na javnim površinama i čuvanja zelenih površina itd.

Iako su sve analize pokazale neophodnost uspostavljanja regulatornog mehanizma u komunalnim djelatnostima, Predlog zakona ne sadrži odredbe kojima se uređuje ovo pitanje. Na javnim raspravama povodom Nacrta zakona od strane većine jedinica lokalne samouprave i nekih državnih organa, prije svega Ministarstva finansija, nije podržano uspostavljanje posebnog tijela koje treba da ima regulatornu funkciju, a koje je bilo predloženo Nacrtom. Formiranje ovakvog tijela prvenstveno je u interesu jedinica lokalne samouprave i privrednih društava koja obavljaju komunalne djelatnosti, jer je njegov zadatak da obezbijedi objektivno i neutralno mišljenje koje će omogućiti kvalitet više u postupku donošenja odluka.

### 6.1.2. Drugi propisi koji se tiču komunalnih djelatnosti

#### *Zakon o unaprjeđenju poslovnog ambijenta*

Donošenjem Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta ("Službeni list CG", broj 40/10), prestali su da važe Zakon o javnim preduzećima ("Službeni list SRCG", br. 6/91) i Zakon o društvenim djelatnostima ("Službeni list SRCG", br. 19/90 i 6/91 i "Službeni list RCG", br. 21/95) i utvrđena je obaveza javnih preduzeća da se reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima.

## 6.2. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI NA INSTITUCIONALNOM PLANU

U Crnoj Gori, komunalne djelatnosti obavljaju preduzeća koja su osnovale jedinice lokalne samouprave za obavljanje jedne ili više komunalnih djelatnosti. Uglavnom su to javna komunalna preduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava.

Iako su javna komunalna preduzeća pravno nezavisni subjekti, ona imaju ograničenu autonomiju u poslovanju, koja se manifestuje kroz tarife, zapošljavanje i otpuštanje osoblja i zaduživanje.

Većina javnih komunalnih preduzeća nije podijeljena na sektore (otpad/voda/zelene površine) što prati i vođenje poslovnih knjiga na način kojima se prikazuju zbirni rezultati bez posebno vođenog knjigovodstva za svaku od komunalnih djelatnosti. Zbog toga je teško razlučiti prihode različitih sektora i različitih usluga, a još manje troškove koji se odnose na njih.

U posljednjih nekoliko godina primjetna je praksa da pojedine jedinice lokalne samouprave zaključujući ugovore o javno-privatnom partnerstvu sve više angažuju privatni sektor za obavljanje komunalnih djelatnosti. Najčeće su u praksi angažovana privatna preduzeća specijalizovana za prevoz putnika u drumskom saobraćaju, koja obavljaju djelatnost javnog transporta u gradskom i, češće, u prigradskom saobraćaju. Takođe, u oblasti upravljanja otpadnim vodama, Opština Budva se opredijelila da ovu djelatnost obavlja referentna privatna firma zaključujući koncesioni ugovor za izgadnju i dugoročno upravljanje infrastrukturom za sakupljanje i tretman otpadnih voda. Kao što je i prikazano na str. 19 i 20 za obavljanje komunalnih djelatnosti u Crnoj Gori je angažovana više od 30 privatnih privrednih društava i preduzetnika.

Važno je ukazati da, iako je donošenjem Zakona o unaprjeđenju poslovnog ambijenta utvrđena obaveza reorganizovanja javnih preduzeća u roku od tri godine od dana stupanja na snagu tog zakona, odnosno do 30.07.2013. godine, do sada je samo mali broj preduzeća koja pružaju komunalne usluge organizovan kao privredno društvo (društvo sa ograničenom odgovornošću) u skladu sa Zakonom o privrednim društvima.

### **6.3. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI NA IZGRADNJI KOMUNALNE INFRASTRUKTURE**

Kvalitetno obavljanje poslova u oblasti komunalnih djelatnosti, posebno u dijelu vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i otpadom, predstavlja jedan od najvažnijih činilaca za kvalitetniji i zdraviji život građana, ali i za razvoj turizma, kao strateškog pravca razvoja Crne Gore, i privrede uopšte. Nažalost, rezultati ostvareni u ovim oblastima u Crnoj Gori, u jednom dužem periodu nijesu bili na potrebnom nivou, dobrim dijelom i zbog neodgovarajuće ili zastarjele infrastrukture.

Odgovarajuća infrastruktura je preduslov za kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti. Iako sama izgradnja komunalne infrastrukture ne predstavlja komunalnu djelatnost, neodvojivo je vezana za obavljanje komunalnih usluga.

Ovo je posebno važno za oblast vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama, odnosno za implementaciju direktiva EU u ovim oblastima, koje su, upravo zbog izuzetno visokih sredstava koje je potrebno uzložiti u izgradnju infrastrukture, nazvane "teškim" (heavy) direktivama.

Master planovi za oblasti upravljanja otpadnim vodama i pojedine studije u oblasti vodosnabdijevanja, pokazali su da je, za realizaciju aktivnosti koje će omogućiti da postignemo nivo kvaliteta kojem težimo i koji odgovara važećim standardima i direktivama EU, neophodno da Crna Gora u periodu od 25 godina obezbijedi blizu 830 miliona €.

Napori pojedinih opština, aktivnosti koje je realizovala Vlada Crne Gore i, posebno, tehnička podrška i finansijska pomoć međunarodnih organizacija i finansijskih institucija, omogućili su da se stanje u ovim oblastima, u posljednjih nekoliko godina, počine mijenjati. Naime, uz tehničku podršku i finansijsku pomoć koju su Crnoj Gori pružile međunarodne organizacije i finansijske institucije, u posljednjih nekoliko godina, započeo je jedan veoma dinamičan investicioni proces koji zahtijeva punu koordinaciju aktivnosti svih uključenih subjekta. Osnovu ovog procesa čine strateška planska dokumenta u oblastima upravljanja otpadom, otpadnim vodama i vodosnabdijevanja.

### 6.3.1. Izgradnja komunalne infrastrukture i izvori finansirana

#### **Projekti koji su realizovani uz finansijsku podršku CARDS programa i Eropske agencije za rekonstrukciju - EAR**

CARDS program je instrument tehničko-finansijske pomoći Evropske unije koji je bio namjenjen podršci u procesu stabilizacije i pridruživanja zemljama Zapadnog Balkana (Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori i BJR Makedoniji) i za ovaj program je u razdoblju od 2000 do 2006. godine bilo namjenjeno ukupno 4,65 milijardi €.

Pomoć iz CARDS realizovala se kroz finansiranje investicionih programa i programa izgradnje institucija i pružana je u obliku bespovratnih sredstava, a mogla se koristiti za pripremu, sprovođenje, praćenje i evaluaciju projekata i programa. CARDS program nije bio samo izvor tehničke i finansijske pomoći, već i uvod u proces pripreme za korišćenje fondova dostupnih zemljama potencijalnim i kandidatima za članstvo u EU – IPA fondovima.

CARDS programom u Crnoj Gori je od 2001. godine rukovodila Evropska agencija za rekonstrukciju (EAR). Pomoć iz programa CARDS za Crnu Goru definisana je Strateškim dokumentom Evropske komisije za period 2000 – 2006. godine.

U okviru svojih aktivnosti u Crnoj Gori, Evropska agencija za rekonstrukciju je pomogla Vladi Crne Gore u izradi strateških planskih dokumenata u oblasti upravljanja otpadom i otpadnim vodama i u jačanju institucionalnih kapaciteta, kao i u izgradnji nekih infrastukturnih projekata. U saradnji sa EAR realizovano je sljedeće:

- ✚ *Strateški Master plan upravljanja otpadom na republičkom nivou*; vrijednost projekta je oko 1.263.978 €; realizacija Projekta je otpočela u septembru 2003.godine, a od strane Vlade Republike Crne Gore usvojen je 13. januara 2005.godine;
- ✚ *Master plan odvođenja otpadnih voda Crnogorskog primorja i opštine Cetinje*; vrijednost Projekta je iznosila oko 939.070 €; realizacija istog je otpočela u martu 2003.godine, a od strane Vlade Republike Crne Gore usvojen je u januaru 2005. godine;
- ✚ *Strateški master plan za kanalizaciju i otpadne vode u centralnom i sjevernom regionu Crne Gore*; izrada ovog strateškog planskog dokumenta koštala je 765.000 €; realizacija istog je otpočela u septembru 2003.godine, a od strane Vlade Republike Crne Gore usvojen je u julu 2005. godine
- ✚ izgradnja kanalizacionog sistema i uređaja za prečišćavnje otpadnih voda Rijeke Crnojevića u vrijednosti od oko 906.000 € (radovi su otpočeli u julu 2004. godine, a završeni u avgustu 2005.godine) i
- ✚ izgradnja kanalizacionog sistema i uređaja za prečišćavnje otpadnih voda Virpazara u vrijednosti od oko 643.180 € (radovi su počeli u avgustu 2002.godine, a završeni 2004. godine).
- ✚ podrška Ministarstvu zaštite životne sredine i uređenja prostora u iznosu od 1,2 miliona €, namijenjena formiranju Agencije za zaštitu životne sredine i Nacionalne jedinice za implementaciju projekata.
- ✚ U cilju osposobljavanja za kvalitetnije obavljanje usluga, EAR je pomogla javnim komunalnim preduzećima u Crnoj Gori u:



- nabavci prioritetne opreme za tretman otpada u iznosu od 1,2 miliona € (u 2003. godini) i nabavci 380 kontejnera i jednog komunalnog vozila u vrijednosti od 176.000 € (tokom 2006. godine);
- rehabilitaciji crpnih stanica u kanalizacionim sistemima opština Bar, Budva, Herceg Novi i Ulcinj u vrijednosti od 1,1 milion €;
- rehabilitaciji postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Podgorici u iznosu od 1,65 miliona €.

### ***Projekti koji su realizovani uz finansijsku podršku Svjetske banke***

Svjetska banka je kroz projekte MESTAP i MSTDP, takođe dala veliki doprinos u izgradnji komunalne infrastrukture u Crnoj Gori. Kroz projekat MESTAP, koji je bio namijenjen poboljšanju stanja u oblasti upravljanja otpadom na Crnogorskom primorju, finansirana je izgradnja privremene sanitarne deponije „Lovanja“ za opštine Kotor i Tivat i, nakon njenog zatvaranja, regionalne sanitarne deponije „Možura“ za opštine Bar i Ulcinj, kao i nabavka opreme za sakupljanje otpada. Vrijednost projekta MESTAP iznosila oko 7 miliona US\$. Svjetska banka obezbijedila je i dodatnih 4,5 miliona € kredita za završetak deponije „Možura“ i nabavku opreme potrebne za njen rad. Iz sredstava ovog kredita obezbijedeno je i 15 vozila i 440 kontejnera. U okviru projekta MSTDP finansirana je izgradnja dijela kopnenog i južnog obalnog kraka regionalnog vodovodnog sistema.

### ***Projekti koji se realizuju uz finansijsku podršku KfW banke***

U okviru podrške koju Vlada Republike Njemačke pruža Crnoj Gori preko svoje razvojne KfW banke (Kreditanstalt für Wiederaufbau) od 2000. godine, realizovano je niz projekata koji su se, uglavnom, odnosili na poboljšanje stanja u oblasti vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda u opštinama na Crnogorskom primorju i to:

- ✚ Sredstvima u iznosu od 5,1 milion €, dobijenim od KfW banke, koja su postala efektivna 2001. godine, realizovane su određene aktivnosti na smanjenju gubitaka u lokalnim distributivnim mrežama, povećanju efikasnosti naplate i kvalitetnijem poslovanju javnih vodovodnih preduzeća na način što je izvršena rekonstrukcija vodovodnih mreža u opštinama na Crnogorskom primorju.
- ✚ KfW banka je takođe obezbijedila donaciju za izradu Master plana vodosnabdijevanja opština Crnogorskog primorja i opštine Cetinje, koji je Vlada Crne Gore usvojila u julu 2006. godine.
- ✚ za realizaciju faze II Projekta „Poboljšanje vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda na Jadranskoj obali“ koja je imala za cilj poboljšanje vodosnabdijevanja u opštinama Herceg Novi, Bar, Kotor i Budva i odvođenja otpadnih voda u Tivtu, KfW banka je obezbijedila sredstva u iznosu od 16 miliona €; projekat je realizovan u periodu od 2006 do 2008. godine;
- ✚ u okviru faze III Projekta „Poboljšanje vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda na Jadranskoj obali“, čija ukupna vrijednost je 95,5 miliona €, planirana je izgradnja vodovodne i kanalizacione mreže u opštinama Bar, Herceg Novi, Kotor i Tivat, pumpnih stanica i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u opštinama Bar i Herceg Novi; KfW banka je za realizaciju ovog projekta obezbijedila sredstva u visini od 53 miliona €; preostala sredstva obezbjeđuju Vlada Crne Gore (6 miliona €) i opštine iz svojih budžeta; period realizacije projekta 2008 – 2015. godina; završena je izgradnja kanalizacione mreže u Kotoru, u toku su radovi na izgradnji PPOV i kanalizacione mreže u Herceg Novom, i radovi na izgradnji kanalizacione mreže u Tivtu; a

završen je i tenderski postupak za izbor izbođača radova za projekat u Baru (izgradnja PPOV i kanalizacione mreže).

- ✚ KfW banka je za realizaciju ovih projekata obezbijedila donatorska sredstva u iznosu od oko 10 miliona € i to za: poboljšanje odvođenja otpadnih voda u Tivtu u iznosu od 2,5 miliona € u okviru faze II projekta „Vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda na Crnogorskom primorju“; 6,05 miliona € za podršku u izradi projektne dokumentacije i nadzoru u realizaciji faze III projekta „Vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda na Crnogorskom primorju“; projekat institucionalne podrške razvoju kapaciteta „Vodacom“ DOO i lokalnih vodovodnih i kanalizaionih preduzeća na Crnogorskom primorju za realizaciju III i IV faze projekta „Vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda na Crnogorskom primorju“, u iznosu od 2,0 miliona €, kao i za izradu Studije za odlaganje mulja iz PPOV u opštinama Crnogorskog primorja;
- ✚ u okviru faze Faze IV Projekta „Poboljšanje vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda na Crnogorskom primorju“ obuhvaćena je izgradnja zajedničkog postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) za opštine Kotor i Tivat; procijenjena vrijednost Faze IV Projekta iznosi 14,5 miliona €, a sredstva su obezbijedena iz kredita KfW banke u iznosu od 7 miliona €, dok će preostala sredstva biti obezbijedena iz budžetskih sredstava opština Tivat i Kotor; završen je tenderski postupak za izbor izbođača radova za izgradnju PPOV;
- ✚ u pripremi je V faza Projekta „Poboljšanje vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda na Crnogorskom primorju“, kojim će biti obuhvaćeno riješenje pitanja otpadnih voda Ulcinja uključujući izgradnju kanalizacione mreže i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.

#### ***Projekti koji se realizuju uz finansijsku podršku Evropske investicione banke - EIB***

Značajnu finansijsku podršku Crna Gora je dobila i od Evropske investicione banke u vidu kredita od 57 miliona € za realizaciju projekata iz oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i kredita od 27 miliona € za projekte iz oblasti upravljanja otpadom. Kreditnim sredstvima i donacijama dobijenim na osnovu ovih kreditnih aranžmana u toku je realizacija projekta izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Nikšiću, a u pripremi je veliki broj projekata u drugim opštinama. Detaljniji podaci o ovim projektima sadržani su u ***Pregledu prioriternih projekata u oblasti komunalne infrastrukture za 2013/2014. godinu*** (u daljem tekstu: Pregled prioriternih projekata) koji su dati u Prilogu ove agende i čine njen sastavni dio.

#### ***Projekti koji su realizovani uz finansijsku podršku Evropske banke za obnovu i razvoj - EBRD***

Ne manju značajnu podršku, Crna Gora je dobila od Evropske banke za obnovu i razvoj koja je podržala izgradnju sjevernog kraka regionalnog vodovodnog sistema u iznosu od 18 miliona € i izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i vodovodne i kanalizacione mreže u opštini Danilovgrad, u iznosu od 5,350 miliona €.

#### ***Projekti koji su realizovani iz pretpristupnih fondova Evropske unije***

Crna Gora od 2007. godine koristi instrument predpristupne pomoći (IPA), finansijski instrument Evropske unije koji je zamijenio prethodne programe podrške državama kandidatima i potencijalnim kandidatima (CARDS, Phare, ISPA, SAPARD) sa ciljem pružanja podrške za usklađivanje sa propisima Evropske unije, izgradnju institucija, razvoj civilnog društva, unaprijeđenje regionalne i prekogranične saradnje, razvoj ljudskih resursa i ruralni razvoj.

Status potencijalnog kandidata za članstvo u EU omogućio je Crnoj Gori učešće u programiranju sredstava raspoloživih kroz IPA. Sredstva su na osnovu Višegodišnjeg indikativnog finansijskog okvira (Multiannual Indicative Financial Framework – MIFF) bila dostupna Crnoj Gori kroz Komponentu I – Podrška tranziciji i jačanju institucija i Komponentu II - Regionalna i prekogranična saradnja.

U nacionalnom programu za Crnu Goru u okviru IPA komponente I za 2008. godinu, sektoru zaštite životne sredine odobrena su sredstva za dva prioriteta projekta: „Unapređenje infrastrukture u oblasti životne sredine“, koji se odnosi na izgradnju oko 22 km kanalizacione mreže u Nikšiću (3,5 miliona € su IPA sredstava) i twinning projekat „Podrška upravljanju u oblasti životne sredine“, koji se odnosi na jačanje institucionalnih kapaciteta u oblasti životne sredine u vrijednosti od 1 milion € (Projekat se u potpunosti finansira iz sredstava IPA). Ovaj projekat sastoji iz tri segmenta: (i) jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu životne sredine, (ii) podsticanje razvoja Jedinice za implementaciju projekata DOO „Procon“ i (iii) jačanje kapaciteta Ministarstva turizma i zaštite životne sredine.

Sredstva IPA programa za 2009. godinu, bila su namijenjena projektu „Poboljšanja upravljanja čvrstim otpadom u sjevernom dijelu Crne Gore“ iz kojih je finansirana nabavka opreme za podizanje nivoa tehničke opramljenosti komunalnih preduzeća u 16 opština u Crnoj Gori (vrijednost investicije - 4 miliona €). Kroz ovu donaciju obezbjeđeno je 35 vozila za sakupljanje i transport otpada i oko 2 400 posuda za sakupljanje otpada (kontejneri različite zapremine i kante za sakupljanje otpada).

Sredstva IPA za 2010. godinu, u iznosu od 3,5 miliona € opredijeljena su za realizaciju projekta upravljanja otpadnim vodama u opštini Pljevlja, a sredstva iz IPA 2011, u iznosu od 6,8 miliona € za projekte iz oblasti upravljanja otpadnim vodama u opštinama Cetinje i Bijelo Polje.

U martu 2008. godine, Evropska komisija je plasirala novi instrument podrške infrastrukturnim projektima (Infrastructure Project Facility – IPF) u okviru vešekorisničke IPA-e, kojim se podstiče realizacija projekata finansiranih kreditima međunarodnih finansijskih institucija Evropske investicione banke (EIB), Evropske banke za obnovu i razvoja (EBRD), Njemačke razvojne banke (KfW) i Banke za razvoj Savjeta Evrope (CEB). Program je imao za cilj davanje podrške zemljama Zapadnog Balkana i Turske za izradu dokumentacije za izgradnju infrastrukturnih projekata. Program su činile dvije komponente: (i) IPF – TA (technical assistance) namijenjen za izradu projektne dokumentacije i (ii) IPF – MF (Municipal Windows) namijenjen za realizaciju projekata iz navedenih oblasti.

U okviru programa Podrška infrastrukturnim projektima IPF koji podržava izradu projektne dokumentacije (studija izvodljivosti i studiju procjene uticaja na životnu sredinu), odobrena su sredstva za 2008. godinu za izradu studije izvodljivosti i elaborata procjene uticaja na životnu sredinu za postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda i unapređenje vodovodne infrastrukture u Podgorici. U okviru IPF MW (Municipal Window) za 2009. godinu, namijenjenih infrastrukturnim projektima u opštinama, odobrena su sredstva u iznosu od 5,0 miliona € za projekte iz oblasti upravljanja otpadnim vodama u Pljeviljima, Bijelom Polju, Plavu, Cetinju i Ulcinju, kao i tehnička podrška u pripremi studije izvodljivosti za uređaj za prečišćavanje otpadnih voda u Beranama i Rožajama. Aktivnosti IPF nastavio je WBIF (Western Balkans Investment Framework - Okvir za investicije na Zapadnom Balkanu). WBIF je pokrenut u decembru 2009. godine kao inovativna finansijska inicijativa koja ujedinjuje bespovratna sredstva u svrhu usmjeravanja zajmova za finansiranje prioriteta infrastrukturnih projekata na Zapadnom Balkanu. Iz ovog izvora Crnoj Gori

su do sada opredijeljena sredstva za izradu projektne i tenderske dokumentacije za više projekata iz oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i otpadom.

### 6.3.2. Infrastrukturni objekti izgrađeni iz sredstava koje je obezbijedila Vlada Crne Gore i opštine

U proteklih deset godina sredstvima međunarodnih institucija, donacija iz pretpristupnih fondova i kofinansiranjem sredstvima iz budžeta Crne Gore i/ili budžeta jedinica lokalne samouprave realizovani su sljedeći značajniji investicioni projekti:

- regionalni vodovodni sistem za Crnogorsko primorje – dužina 100 km, vrijednost 81,75 miliona €;
- privremena regionalna sanitarna deponija „Lovanja“, koja je zatvorena nakon isteka perioda za koji je građena; vrijednost - cca 1,1 milion €;
- rehabilitacija postojećeg postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Podgorici – 1,7 miliona €;
- postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Virpazaru i Rijeci Crnojevića - cca 1,5 miliona €,
- postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda u Mojkovcu - 1,95 miliona €;
- izgrađeno je preko 120 km kanalizacione i vodovodne mreže u opštinama Crnogorskog primorja - cca 50 miliona € (iznosom je obuhvaćena nabavka opreme za pumpne stanice, ugradnja mjerača protoka, vodomjera i druge opreme);
- izgrađeno je 22 km kanlizacione mreže u Nikšiću – 3,5 miliona €;
- izgrađen je regionalni centar za upravljanje otpadom (regionalna sanitarna deonija, linija za selekciju otpada, linija za tretman otpadnih vozila) u Podgorici – vrijednost cca 12 miliona €;
- regionalna sanitarna deponija u Baru - vrijednost 8 miliona €;
- nabavljena je oprema (vozila i kontejneri) za rad komunalnih preduzeća u vrijednosti od 5,86 miliona €.

Znači u prethodnom periodu u infrastrukturne projekte je uloženo oko 168 miliona €. Ako se ovome dodaju ulaganja koje su imale jedinice lokalne samouprave (samo je Glavni grad u izgradnju deponije i centra za reciklažu, kao i u oblasti upravljanja otpadom imao ulaganja vrijedna 15-tak miliona €), u izgradnju komunalne infrastrukture u oblastima vodosnabdijevanje, upravljanje otpadnim vodama i otpadom uloženo je oko 200 miliona €.

Na osnovu podataka iz posljednje tri godine procjenjuje se da su sve opštine prosječno godišnje ulagale oko 1 milion € u izgradnju komunalne infrastrukture. Vlada Crne Gore je u prethodno navedene projekte uložila 42,26 miliona €. Pored toga, Vlada je uložila i oko 1,5 miliona € za izradu projektne dokumentacije za izgradnju komunalne infrastrukture. Kreditna sredstva iznosila su 52,65 miliona €, učešće opština iznosilo je oko 7 miliona €, a ostatak su donacije. Ovim sredstvima izgrađeno je oko 75 km vodovodne i kanalizacione mreže u opštinama i 100 km regionalnog vodovodnog sistema.

## 7. CILJEVI REFORME

Glavni cilj reforme sektora komunalnih djelatnosti je uspostavljanje sistema organizovanja poslova u oblasti komunalnih djelatnosti na način kojim se obezbjeđuje efikasno, održivo i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti u Crnoj Gori. Ostvarenjem ovog cilja najveće benfite imaće korisnici usluga u oblasti komunalnih djelatnosti, odnosno građani, pravna i fizička lica i to, kako kroz očuvanje životne sredine i zdravlja ljudi, tako i kroz stvaranja povoljnog ambijenta za obnovu i ekonomski razvoj Crne Gore. Takođe, država Crna Gora imaće koristi, jer se kroz adekvatan sistem vodosnadbijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom, javnog prevoza u gradskom i prigradskom saobraćaju, regulacije saobraćaja na opštinskim putevima, ili javne rasvjete i sl. obezbjeđuje ispunjenje obaveza koje Crna Gora ima u procesu evropskih integracija, prije svega kroz poštovanje relevantnih EU propisa i standarda u navedenim i oblasti energetske efikasnosti.

Osnovana opredjeljenja data u Agendi usmjerena su ka:

- definisanju i vođenju pametne politike koja će omogućiti razvoj i organizovanje oblasti na način kojim se zadovoljavaju relevantni propisi EU i potrebe korisnika usluga uz poštovanje specifičnih potreba svih lokalnih samouprava i mogućnosti i interesa građana i drugih korisnika usluga;
- uspostavljanju odgovarajućeg nivoa kvaliteta i održivost komunalnih usluga;
- stvaranju jakih komunalnih preduzeća koja svoje poslovanje baziraju na principima produktivnosti, rentabilnosti i ekonomičnosti;
- preuzimanju odgovornosti svih subjekata uključenih u sistem komunalnih djelatnosti: Države, lokalnih samouprava, komunalnih preduzeća, ali i korisnika usluga;
- uspostavljanju tržišnih mehanizama kroz otvorenost za konkurenciju za obavljanje komunalnih djelatnosti od strane referentnih subjekata;
- obezbjeđivanju kontinuiteta, obima, kvaliteta i razvoja komunalnih usluga;
- cjelovito pokrivanja troškova za pruženu komunalnu uslugu kroz adekvatnu cijenu po jedinici komunalne usluge;
- povećanje procneta naplate za pruženu komunalnu uslugu;
- sistematično i kvalitetno investiciono i tekuće održavanje infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme, sredstava i uređaja potrebnih za pružanje komunalne usluge;
- osmišljeno proširivanje prostora na kojem je organizovano i na kom se obavljaju komunalne djelatnosti;
- ravnomjeran regionalni razvoj Crne Gore;
- odgovarajući nivo transparentnosti u pripremi progama za obavljanje komunalnih djelatnosti i izvještaja o njihovoj realizaciji, poslovnim rezultatima, odnosno bilansu stanja i bilansu uspjeha koja su ostvarila komunalna preduzeća čiji su osnivači i većinski vlasnici jedinice lokalne samouprave;
- da se privuče privatni kapital za pojedine segmente komunalnih djelatnosti.

## 8. IZAZOVI U KOMUNALNOJ OBLASTI

Analizirajući stanje i dosadašnja ostvarenja u komunalnoj oblasti, može se konstatovati da je potrebno dodatno angažovanje na svim nivoima u cilju podizanja nivoa kvaliteta komunalnih usluga i prateće infrastrukture.

Kao što je i ranije istaknuto, najznačajniji problemi u obavljanju komunalnih djelatnosti su:

- neodgovarajuće uspostavljena podjela nadležnosti u organizovanju i obavljanju poslova iz oblasti komunalnih djelatnosti;
- neadekvatna cijena komunalnih usluga;
- nizak procenat naplate računa za obavljenu komunalnu uslugu ili isporučeni komunalni proizvod;
- loša finansijska situacija u javnim komunalnim preduzećima i, generalno, neadekvatna organizacija;
- generalno neodgovarajuće održavanje infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme, sredstava i uređaja potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti;
- nedovoljna sredstva za organizovanje i obavljanje komunalnih djelatnosti na odgovarajućem nivou kvaliteta usluge;
- nejasno uređeni odnosi između jedinica lokalne samouprave i subjekata koji obavljaju komunalne djelatnosti;
- nedovoljna transparentnost u pogledu pregleda planiranih i obavljenih poslova komunalnih djelatnosti.

Polazeći od navedenih problema, odnose u komunalnoj oblasti treba urediti na način koji će jedinicama lokalne samouprave dati dobru osnovu za kvalitetnije obavljanje ovih poslova od javnog interesa, koji su nezamjenljiv uslov života i rada građana.

Da bi se odredili pravci razvoja/reforme komunalnih djelatnosti i otpočelo s tim procesom, potrebno je prethodno definisati principe na kojima treba bazirati buduće aktivnosti.

- a) Vlasništvo nad osnovnim sredstvima treba prenijeti na jedinicu lokalne samouprave.
- b) Jedinica lokalne samouprave je odgovorana za izgradnju komunalne infrastrukture do urbanističke parcele u skladu sa planskim dokumentom detaljne razrade uključujući i priključke na urbanističkoj parceli potrebne za korišćenje komunalne usluge u objektu koji će biti izgrađen na toj parceli.
- c) Jedinica lokalne samouprave je nadležna za investiciono održavanje infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme, sredstava i uređaja potrebnih za pružanje komunalnih usluga, a naročito usluga vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom, javne rasvjete, i opštinskih puteva, trotora i biciklističkih staza.
- d) Preduzeća za obavljanje komunalnih djelatnosti treba da posluju na ekonomski održivim osnovama, uz dobro upravljanje i odgovornost za rezultate poslovanja. Ova preduzeća treba da budu organizovana kao privredna društva i da imaju visok stepen samostalnosti u poslovanju, poštujući regulatorne okvire uspostavljene radi zaštite korisnika usluga i javnog interesa.

- e) Preduzeća treba da posluju na osnovu potpunog pokrivanja troškova, koji će biti ukalkulisani u cijenu usluge, a jedinice lokalne samouprave treba da procijene potrebu i uspostave mehanizme zaštite socijalno osjetljivih slojeva stanovništva od negativnog uticaja ovako utvrđene cijene na njihov standard.
- f) U nemogućnosti jedinica lokalne samouprave da u potpunosti finansiraju svoje potrebe za kapitalnim ulaganjima u infrastrukturu iz gotovinskih sredstava i kredita, Vlada će, u skladu sa svojim mogućnostima, olakšavati pristup izvorima finansiranja za kapitalne investicije u oblasti komunalnih djelatnosti, (prije svega u oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama) koje se realizuju u jedinicama lokalne samouprave. Takođe, jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju svoje učešće u realizaciji kapitalnih investicija iz naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i njihovo namjensko korišćenje, sredstava amortizacije za jasno definisanu namjenu, kao i drugih izvora u skladu sa zakonom.
- g) Uspostavljanje regulatora, odnosno jasnog i efikasnog mehanizma za ekonomsku regulaciju pružanja komunalnih usluga, koji će osigurati pouzdano i najpovoljnije moguće pružanje usluga korisnicima, kao i poslovanje komunalnih preduzeća na ekonomskim principima.
- h) Okrupnjavanje, odnosno regionalnizacija komunalnih preduzeća, a naročito vodovodnih i kanizacionih i preduzeća za upravljanje otpadom, koja ima za cilj unapređenje operativne i finansijske efikasnosti preduzeća, omogućava ekonomski efikasnije obavljanje poslova u ovim sektorima, ali je i obaveza koja jednim dijelom proizilazi i Direktive o vodama Evropske unije.

Shodno ranije iznijetom, glavni izazovi u komunalnoj oblasti su:

- ✚ unapređenje kvaliteta komunalnih usluga;
- ✚ ispunjenje obaveza nastalih u okviru procesa harmonizacije zakonodavnog okvira u Crnoj Gori sa relevantnim propisima EU; ovo se posebno odnosi na oblasti snabdijevanja vodom za piće, upravljanje otpadnim vodama i upravljanje komunalnim otpadom;
- ✚ izgradnja komunalne infrastrukture i definisanje izvora finansiranja kapitalnih investicija;
- ✚ jasno definisanje vlasništva nad izgrađenom infrastrukturom i ostalim osnovnim sredstvima;
- ✚ uspostavljanje sistema investicionog održavanja u skladu sa zakonom;
- ✚ reorganizacija komunalnih preduzeća;
- ✚ obavljanje komunalnih djelatnosti na principima ekonomske održivosti kroz potpuno pokrivanje troškova za izvršene komunalne usluge;
- ✚ uspostavljanje novog knjigovodstvenog i računovodstvenog sistema za privredna društva čiji većinski vlasnik je država ili/i jedinica lokalne samouprave, odnosno javni sektor;
- ✚ uvođenje tržišnih mehanizama i transparentnost postupka povjeravanja poslova obavljanja komunalnih usluga;
- ✚ jasno definisanje odnosa između lokalne samouprave i vršioca komunalnih djelatnosti i između vršioca komunalnih djelatnosti i korisnika usluga;
- ✚ jasno definisane nadležnosti i, s tim u vezi, sistem odgovornosti u poštovanju uspostavljenih odnosa i izvršenju obaveza svih subjekta nadležnih za:
  - obezbjeđivanje i organizovanje komunalnih djelatnosti – jedinice lokalne samouprave i u pojedinim slučajevima država,
  - obavljanje poslova komunalnih djelatnosti – komunalna preduzeća, odnosno privredna društva i preduzetnici i sl,

- korisnika usluga iz oblasti komunalnih djelatnosti – pravna i fizička lica, odnosno građani,
- nadležnih inspekcijskih službi i
- komunalne policije;
- ✚ obezbjeđivanje regulatornog okvira u oblasti komunalnih djelatnosti;
- ✚ učešće privatnog sektora u obavljanju komunalnih djelatnosti;
- ✚ odvajanje komunalnih djelatnosti od drugih djelatnosti kojima se bavi komunalno preduzeće čiji većinski vlasnik je država i/ili jedinice lokalne samouprave.

## 8.1. UNAPREĐENJE KVALITETA KOMUNALNIH USLUGA

Već smo konstatovali da su, uz prostorno planiranje, komunalne djelatnosti jedno od osnovnih područja djelovanja lokalne samouprave i da suštinski pripadaju lokalnoj samoupravi, zbog svoje prirode koja se oslanja na zadovoljenje osnovnih životnih potreba građana.

U tom smislu, od jedinica lokalne samouprave se očekuje da, u cilju unapređenja kvaliteta usluga, obezbijede:

- ✚ kontinuirano i trajno pružanje komunalnih usluga i isporuke komunalnog proizvoda (voda za piće) bez prekida u pružanju usluge;
- ✚ povećanje dostupnosti komunalne usluge i ispravnog komunalnog proizvoda pod jednakim uslovima, kroz povećanje broja korisnika komunalne usluge i proširenje prostora obuhvaćenog organizovanim pružanjem komunalne usluge;
- ✚ odgovarajuću infrastrukturu, objekte, postrojenja, opremu, sredstva i instalacije, kojima će se obezbijediti odgovarajući nivo kvaliteta usluge, doprinijeti očuvanju zdravlja ljudi i zaštititi životne sredine, ambijentalnoj uređenosti, a time i unapređenju kvaliteta života i rada građana i energetske efikasnosti.
- ✚ obaljanje komunalnih djelatnosti koje još nijesu obezbijedile (kafilerijske usluge, javni toaleti...)
- ✚ poštovanje načela održivog razvoja, javnosti rada i zaštite potrošača, odnosno korisnika komunalnih proizvoda i usluga.

Ostvarenje navedenih zadataka nije moguće sprovesti efikasno i na cjelovit način bez promjene odnosa. Postojeći sistem komunalnih djelatnosti u većini jedinica lokalne samouprave ne može na adekvatno odgovoriti svim predstojećim izazovima. Potrebne su promjene u načinu na koji se organizuje sistem komunalnih djelatnosti od strane jedinica lokalne samouprave, kao i promjene u načinu na koji se obavljaju poslovi iz ove oblasti. Dosadašnja praksa da javna preduzeća, odnosno privredna društva koja su osnovale jedinice lokalne samouprave obavljaju polove pružanja komunalnih usluga, bez vremenskih ograničenja, predstavlja svojevrsni monopol koji ova preduzeća imaju i koji utiče da se u drugi plan stavlja poštovanje ekonomskih principa poslovanja i kvalitet usluge koju pružaju.

Bolja rješenja zahtijevaju:

- ✚ ukidanje monopola, što znači da, kroz otvorenu konkurenciju, više firmi ili preduzeća budu u poziciji da iskažu uslove pod kojima će biti u mogućnosti da pružaju određenu komunalnu uslugu;



- ✦ jasnu podjelu nadležnosti i odgovornosti u cjelovitom obavljanju komunalnih djelatnosti između organa lokalne uprave i jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća i to u pogledu obima i kvaliteta komunalne usluge, potrebnih finansijskih sredstava, cijene po jedinici pružene usluge, načina naplate računa od korisnika usluga, tekućeg i investicionog održavanja i izgradnji infrastrukture, objekata, postrojenja, kao i nabavci opreme i sredstva, koji su potrebni za obavljanje komunalnih djelatnosti;
- ✦ transformaciju komunalnih preduzeća i to ne samo u pravno-administrativnom smislu, već kroz unapređenje organizacije javnog preduzeća, odnosno privrednog društava formiranog od strane javnog sektora za obavljanje određene/ih komunalne/ih djelatnosti i to u svim segmentima poslovanja: broja zaposlenih, kadrovske i tehničke opremljenosti, načina upravljanja i donošenja odluka;
- ✦ izmještanje socijalne funkcije iz komunalnog preduzeća – dok se socijalna politika vodi i preko cijena komunalnih usluga, mali su izgledi da se stanje izmijeni na bolje; u takvim uslovima ne postoji ni interesovanje privatnog sektora, kako u formi javno-privatnog partnerstva ili ulaganja kroz koncesioni ugovor;
- ✦ uvođenje mehanizama za objektivnu ocjenu opravdanosti zahtjeva za korekciju cijena na način pokrivenosti svih troškova pružanja usluge što je jedan od daljih preduslova ulaska privatnog kapitala u oblast komunalnih djelatnosti;

### **Benčmarking kao tehnika merenja kvaliteta usluga i efikasnosti poslovanja**

U komunalnim djelatnostima benčmarking predstavlja proces pronalaženja najbolje usluge na tržištu i njenu implementaciju, kao standard, za poboljšanje usluga određene kompanije.

Tehnika na kojoj se zasniva benčmarking je mjerenje za koje je potrebno definisati indikatore koji pripadaju istoj onoj grupi indikatora koja se želi popraviti nakon mjerenja. Najčešće se koriste sledeće grupe indikatora:

- ✦ indikatori performansi
- ✦ indikatori procesa
- ✦ indikatori kvaliteta usluge.

Najkomplikovaniji zadatak benčmarkinga je prikupljanje informacija o indikatorima koji su uzeti kao relevantni za poređenje. Komunalne djelatnosti su zbog svoje prirode, odnosno specifične karakteristike tržišta komunalnih usluga (koje znači neujednačenost uslova), teške za benčmarking.

Benčmarking nije savršen alat za mjerenje, ali je u uslovima nepostojanja drugih uporedivih pokazatelja, ipak neophodan. Njegovom primjenom, preduzeća koja učestvuju u procesu iskazivanja i praćenja pokazatelja će, u zavisnosti od djelatnosti, biti u mogućnosti da uporede svoje u odnosu na granske pokazatelje i nastoje da dostignu granski prosjek. Ukoliko se na bazi ovih pokazatelja utvrdi da su prirodni ili demografski uslovi takvi da ne dozvoljavaju efikasnije poslovanje i veći kvalitet usluga, to može predstavljati argument za subvencioniranje nekih komunalnih preduzeća. U neekonomskim uslovima poslovanja (kao što je npr. neodgovarajuće administrativno kontrolisanje cijena ili preveliki broj radnika u preduzeću), kao i nižeg kvaliteta pružanja usluga (prekidi u pružanju usluga, njihova nedovoljna dostupnost i sl.), benčmarking pouzdano ukazuje na posljedice tih pojava i pruža mogućnost za korekciju u efikasnosti poslovanja i kvalitetu pružanja usluga.

## 8.2. ORGANIZACIJA KOMUNALNOG SEKTORA

U postupku planiranja promjena u reorganizovanju i transformaciji postojećih komunalnih sistema, potrebno je uskladiti aktivnosti na dva nivoa odlučivanja, nacionalnom i lokalnom.

Država treba da usmjeri promjene u komunalnoj oblasti na način koji će omogućiti da se u potpunosti i efikasno realizuju obaveze koje proističu iz, za ovu oblast, relevantnog dijela pravnih tekovina EU. To se prije svega odnosi na propise i standarde EU u oblastima vodosnadbijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom, kao i zaštite konkurentnosti. Na taj način treba da budu preduprijeđene situacije u kojima jedinice lokalne samouprave nijesu u mogućnosti da organizuju i uredi odnose u ovoj oblasti na efikasan i cjelovit način. U tom smislu promjene treba da budu usmjerene ka ostvarenju osnovnih ciljeva, odnosno da se obezbijedi da se kroz vođenje politike obezbijede uslovi da jaka komunalna preduzeća pružaju održivu uslugu korisnicima, odnosno građanima. Pri tome se mora imati u vidu neophodnost da promjene ne ugrožavaju samostalnost lokalnih samouprava koje su poslove komunalnih djelatnosti uredile i njihovo obavljanje obezbijedile na način kojim se postižu propisani nivo kvaliteta i potreban obim.

Akt kojim bi država trebalo da planira promjene u komunalnim sistemima imao bi usmjeravajuće pravno dejstvo, s jednom imperativnom normom koja se odnosi na obavezu planiranja promjena u načinu funkcionisanja komunalnih sistema na lokalnom nivou ukoliko način organizovanja i obavljanja komunalne djelatnosti ugrožava ispunjenje zakonom utvrđenih ciljeva usaglašenih sa EU pravnim okvirom. Pri tome treba imati u vidu da svaka obaveza, odnosno pravilo ukoliko se ne poštuje izaziva odgovarajuće sankcije o čemu je neophodno prethodno uraditi pravnu ekspertizu. Sadržinski ovaj akt bi trebalo da afirmiše regionalni pristup u načinu na koji se uređuje i obezbjeđuje, odnosno organizuje obavljanje i rješavanje pojedinih komunalnih djelatnosti, odnosno problema.

Promjene u komunalnom sektoru su, prije svega, u interesu jedinica lokalne samouprave. Zbog toga je vrlo važno planski pristupiti ovom pitanju kako bi se spriječila pojava nekontrolisane preraspodjele monopola i opština zaštitila od nelojalne konkurencije u komunalnoj oblasti. Planiranje je takođe važno u borbi i suzbijanju korupcije.

Ipak najvažnija funkcija cjelovitog i obaveznog planiranja transformacije komunalnih sistema je vezana za javni interes građana i drugih korisnika komunalnih usluga. Veza između opštine koja je odgovorna za funkcionisanje i kvalitet komunalnih usluga, preduzeća ili operatera kojem je povjereno vršenje pojedinih komunalnih usluga i građana kao korisnika, treba da počiva na neprekidnoj komunikaciji i saradnji. Pored opasnosti od diskontinuiteta u vršenju komunalnih usluga do kojeg bi mogla dovesti parcijalna rješenja, planiranje promjena je jedini način da svi akteri imaju unaprijed poznata i jasna pravila ponašanja.

*Prije konkretnih aktivnosti, jedinice lokalne samouprave treba da redefinišu organizaciju i status postojećih javnih komunalnih preduzeća. Pri tome, moraju se prepoznati i razdvojiti javne od tržišnih aktivnosti, što će pokazati da li je potrebno dio poslova koji imaju karakter javnog interesa privatizovati, odnosno gdje nije racionalno uvoditi konkurenciju i koji djelovi preduzeća mogu da se potpuno tržišno osamostale, a koji ostaju pod djelimičnom ili punom kontrolom opštine.*

### 8.2.1. Oblici i modeli transformacije i privatizacije komunalnih preduzeća

Donošenjem Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta i ukidanjem Zakona o javnim preduzećima, postojala je obaveza da se javna komunalna preduzeća transformišu u privredna društva, do sredine 2013. godine. Jedan od vidova transformacije, koji u ovoj fazi ima najviše pristalica, je transformacija javnih komunalnih preduzeća u privredna društva u potpunom ili većinskom vlasništvu opštine. Ovo je model koji bi mogao biti prihvatljiv za sva komunalna preduzeća. Pri tome treba analizirati i potrebu da se kroz izmjene i dopune Zakona o privrednim društvima utvrdi, pored postojećih, i posebna kategorija privrednih društava čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave ili država a koji obavljaju poslove od javnog interesa, odnosno poslove koji po svom sadržaju i načinu organizovanju predstavljaju prirodni monopol. Predlog zakona o komunalnim djelatnostima upravo predviđa privredno društvo (društvo s ograničenom odgovornošću) kao osnovni oblik organizovanja preduzeća u komunalnom sektoru, čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, ali i otvara prostor za drugačiji način organizovanja obavljanja ovih djelatnosti, uključivanjem privatnog sektora. Pokazalo se, međutim, da za mnoga javna komunalna preduzeća transformacija nije jednostavna i da je, zbog kompleksnosti i osjetljivosti komunalne problematike nije jednostavno primjeniti, tako da je sada mali broj komunalnih preduzeća u Crnoj Gori organizovan kao privredno društvo. Jedan od razloga tome je što značajan broj postojećih komunalnih preduzeća ima veoma komplikovanu organizacionu strukturu koja bi teško mogla da opstane u uslovima većeg tržišnog osamostaljenja.

Dio kapaciteta postojećih javnih komunalnih preduzeća angažovan je na sporednim ili pomoćnim poslovima koji po svom karakteru ne pripadaju komunalnim djelatnostima. Među njima ima onih poslova koji bi mogli na tržištu samostalno da opstanu, ali ima i onih koji ne bi mogli da podnesu oštre tržišne izazove. S druge strane, mnoga komunalna preduzeća obavljaju komunalne usluge u kojima je moguće uvesti i konkurenciju privatnog sektora, bez opasnosti koje sa sobom nosi privatizacija bazičnih komunalnih poslova i usluga. Zbog toga je vrlo važno, prije donošenja odluke o budućem statusu komunalnih preduzeća, izvršiti segmentaciju poslova i izdvojiti djelatnosti koje ne pripadaju osnovnoj, odnosno djelatnosti od javnog interesa, a koje se mogu organizovati na tržišnim principima.

Veoma je važno da se za pojedine komunalne djelatnosti, posebno one koje, zbog infrastrukture, objekata, postrojenja i opreme, mogu biti obavljane od strane samo jednog operatera (npr. vodosnabdijevanje, sakupljanje i odvođenje, kao i tretman otpadnih voda i obrada komunalnog otpada) izvrši detaljna analiza svih aspekata potpunog tržišnog osamostaljenja. U suprotnom, postoji veliki rizik da se nakon određenog perioda desi ono što se dešavalo, ne samo u zemljama u tranziciji, već i u najrazvijenijim evropskim zemljama (primjer Velike Britanije), da operater nerealno podiže cijene ili da, u situaciji kontrolisanih cijena, traži način da unovči monopol, uz sve veće zapostavljanje osnovnog, odnosno posla koji je od javnog interesa. U takvim situacijama jedinica lokalne samouprave nema pravu alternative, pa mora da pristane na ustupke. U osnovi ovakvog ponašanja preduzeća je to što u takve komunalne djelatnosti ne može da se uvede prava konkurencija. Kapaciteti su, ili tehnički nedjeljivi, ili do te mjere specifični da ih je nemoguće nadoknaditi iznajmljivanjem, brзом kupovinom ili izgradnjom. Konkurencija je moguća samo na nivou čiste usluge. Sa druge strane, ove djelatnosti su do te mjere potrebne građanima da nije moguće zamisliti bilo kakav duži zastoj.

## 8.2.2. Joint venture

*Joint venture* znači potpuno tržišno osamostaljenje dijela preduzeća, koje dio svojih kapaciteta ulaže u novo mješovito preduzeće. U tom slučaju komunalno preduzeće postaje većinski ili manjinski suvlasnik tržišno propulzivnog preduzeća i ima srazmjeran dio profita. Potencijalni ulagač u ovakvom aranžmanu ima stabilniju početnu poziciju na tržištu i niži početni ulog.

Jedinica lokalne samouprave je, kroz primjenu *joint venture* modela, u mogućnosti da obezbijedi dodatne izvore za finansiranje rada komunalnog preduzeća i da, budući da ima udio u vlasništvu nad tim preduzećem, preko predstavnika u organima upravljanja, ima uvid u njegovo poslovanje. Mogućnost primjene ovog oblika obavljanja komunalnih djelatnosti u najvećoj mjeri zavisi od zainteresovanosti strateških partnera za ulaganje. Zbog toga prema strateškom partneru treba formulisati korektnu i fer ponudu koja daje realne šanse za uspjeh na tržištu, ali i ugovorno dobro urediti odnose i zaštititi se od eventualnih loših posljedica ovakvog aranžmana.

## 8.2.3. Pozicija korisnika komunalnih usluga

Stanovništvo, kao korisnik komunalnih usluga, sada ima potpuno pasivnu ulogu u funkcionisanju komunalnih djelatnosti, koja se mijenja jedino u ekscenim situacijama kada dođe do prekida pružanja usluga. U tim slučajevima stanovništvo reaguje burno i trenutno, bez obzira da li je do tada ispunilo svoje jedine obaveze: plaćanje komunalnih usluga i poštovanje komunalnog reda.

U razvijenim zemljama, međutim, uloga i ponašanje stanovništva je od velike važnosti za uredno funkcionisanje komunalnih sistema. Propisima su ustanovljeni način, dinamika i uslovi korišćenja usluga, a njihovo nepoštovanje povlači materijalne konsekvence.

Problemi u razvoju komunalnih djelatnosti, pored toga što zavise od ukupnih društvenih i ekonomskih prilika, velikim dijelom uslovljeni su i subjektivnim uzrocima vezanim za pitanja svijesti o potrebi zaštite životne sredine, neznanja i neobaviještenosti o problemima funkcionisanja komunalnih službi i poštovanja komunalnog reda, kao preduslova za normalno funkcionisanje urbanih sredina. Komunikacija na relaciji osnivač – građani nije razvijena i svodi se na trenutne aktivnosti, davanje saopštenja i davanje izjava, što nameće potrebu aktivnijeg odnosa lokalnih samouprava prema građanima i njihovu edukaciju.

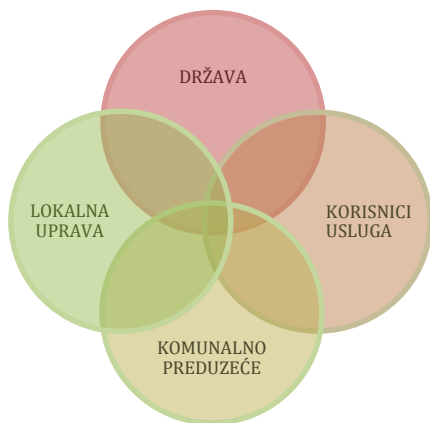
Odnosi na relaciji građani – opština se moraju mijenjati, kao i navike građana, tako da je moguće da bude dosta nerazumijevanja pa i konflikata. Građani će morati imati veću individualnu odgovornost u pogledu poštovanja pravila komunalnog reda, ali će i dodatno biti opterećeni kroz neminovno povećanje cijena komunalnih usluga uslovljenih poboljšanjem kvaliteta usluga.

U Crnoj Gori je propuštena prilika da se cijene komunalnih usluga koriguju postepeno, makar do nivoa kojim se pokrivaju tekući troškovi obavljanja djelatnosti. Pored štete koje zbog toga imaju sama komunalna preduzeća, napravljena je i loša usluga građanima, koji će morati da podnesu nagli skok cijena komunalnih usluga koji je neminovan zbog izgradnje objekata i nabavke opreme potrebne za pružanje usluga na način kojim se ispunjavaju obaveze proistekle kroz proces harmonizacije i pravila Evropske unije da cijena usluge pokriva sve troškove.

### 8.3. DEFINISANJE ODNOSA U KOMUNALNOM SEKTORU NA SVIM NIVOIMA

Za pružanje komunalnih usluga važni su: kvalitet, tačnost, prihvatljiva cijena usluge, komunikacija sa korisnikom, brzina pružanja usluge, djelovanje na okolinu, fleksibilnost. Veoma je važno da svi činioци u sistemu shvate svoju ulogu i svojim aktivnostima utiču na povećanje proizvodnosti i smanjenje cijene košćanja usluge tj. troškova angažovanja opreme, materijala i radne snage.

Učesnici u ostvarivanju komunalnih usluga čine nerazdvojiv sistem u okviru kojeg treba jasno razgraničiti nadležnosti.



U okviru tačke 8.2. već je bilo riječi o nadležnostima države i lokalne samouprave vezanih za transformaciju komunalnih djelatnosti.

Država je u obavezi da obezbijedi odgovarajući pravni okvir za obavljanje ovih djelatnosti i da pomogne jedinicama lokalne samouprave u njegovoj implementaciji kroz razne vidove tehničke podrške i pronalaženje povoljnih izvora finansiranja. Pored toga, Država, odnosno Vlada, shodno odredbama iz Zakona o lokalnoj samoupravi, kada ocijeni da opštine zajednički ne obezbjeđuju vršenje sopstvenih poslova od zajedničkog interesa za dvije ili više

opština, ima zakonsko ovlašćenje da, utvrdi javni interes i obezbijedi njihovo vršenje. Takođe, Predlogom zakona o komunalnim djelatnostima predviđeno je da ako jedinice lokalne samouprave nijesu u mogućnosti da izgrade i/ili održavaju komunalnu infrastrukturu, koja čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu, a koja se nalazi na području dvije i više jedinica lokalne samouprave, njenu izgradnju i/ili održavanje obezbjeđuje Vlada.

Kao što je prethodno navedeno, Crna Gora je u obavezi da stvori uslove za primjenu evropske legislative. S aspekta tema koje tretira ovaj dokument, posebno je važno stvoriti uslove za primjenu direktiva iz oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i otpadom i obezbijediti organizovanje ovih djelatnosti na način kojima će se to postići. U tom smislu, reforma treba da bude usmjerena u pravcu:

- ✚ Obezbjedivanja povrata troškova, odnosno da se kroz cijenu usluge pokriju svi troškovi poslovanja operatera u pružanju vodnih usluga i usluga upravljanja otpadom (definisan Okvirnom direktivom o vodama i Direktivom o otpadu);
- ✚ Diktirani razvoj pojedinih oblasti, odnosno postizanja ciljeva utvrđenih relevantnim propisima EU (Direktiva o urbanim otpadnim vodama i Direktiva o vodi za piće; Direktiva o otpadu);

Iz ovih direktiva proističu obaveze da zemlje članice uzmu u obzir načelo povrata troškova od vodnih usluga i usluga upravljanja otpadom uključujući i troškove zaštite životne sredine i resursa u skladu s načelom "zagađivač plaća", kao i obaveze da u sredinama, u zavisnosti od broja stanovnika, mora biti obezbijeđen određeni nivo komunalne usluge i dostupna potrebna komunalna infrastruktura vezana za pružanje ovih usluga.

Da bi se to postiglo potrebno je razrješiti konflikt odgovornosti između države i lokalne zajednice. Naime, međunarodne odgovornosti po EU direktivama su državne (uključujući i penale prema EU), a odgovornost za razvoj i upravljanje komunalnim sistemima je lokalna. Odgovor kojim se obezbjeđuje rješavanje ovog konflikta treba da bude sadržan ne samo u ovom dokumentu, već i u relevantnim propisima.

### 8.3.1. Ugovori o obavljanju komunalnih djelatnosti

U prethodnoj tački, takođe je bilo riječi i o odnosima jedinica lokalne samouprave i komunalnih preduzeća, kao vršilaca komunalne djelatnosti. Ponovićemo da je, shodno važećim propisima, uređenje i organizovanje komunalnih djelatnosti u izvornoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Sada u Crnoj Gori komunalne djelatnosti obavljaju, uglavnom, javna komunalna preduzeća čiji su osnivači opštine, koje su im svojim odlukama, na neodređeno vrijeme i nezavisno od kvaliteta, povjerile obavljanje komunalnih usluga. Predlog zakona o komunalnim djelatnostima predvidio je uspostavljanje ugovornog odnosa između jedinice lokalne samouprave i vršioca komunalne djelatnosti i u slučajevima kada je jedinica lokalne samouprave osnivač i vlasnik komunalnog preduzeća. Naime, predviđeno je da jedinica lokalne samouprave povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti privrednim društvima čiji je osnivač ugovorom o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti, koji se zaključuje nakon sprovedenog postupka po javnom oglasu. Ugovor zaključuju rukovodstvo komunalnog preduzeća i nadležni organ jedinice lokalne samouprave (gradonačelnik, predsjednik opštine) i isti mora da sadržati: predmet ugovora; vrijeme na koje se ugovor zaključuje; potreban kadar i opremu za vršenje komunalnih djelatnosti; komunalnu infrastrukturu koja se daje na korišćenje za obavljanje komunalne djelatnosti i uslove i način njenog korišćenja; cijene za pružanje komunalnih usluga odnosno isporuku komunalnog proizvoda; prava i obaveze ugovornih strana; način dostizanja propisanog kvaliteta i efikasnosti u obavljanju komunalnih djelatnosti; način dostavljanja izvještaja o obavljanju komunalne djelatnosti; način vršenja kontrole nad sprovođenjem ugovora; razloge za raskid ugovora prije isteka roka na koji je zaključen sa obavezama vršilaca komunalnih djelatnosti u slučaju raskida i druge elemente od značaja za povjeravanje poslova.

### 8.3.2. Sporazumi (ugovori) o pružanju komunalnih usluga

Polazeći od neodržive situacije kada je u pitanju odgovornost korisnika usluga u dijelu plaćanja obaveza za izvršenu komunalnu uslugu, Predlog zakona o komunalnim djelatnostima je predvidio zaključivnje ugovora između vršilaca komunalne usluge i korisnika. Ugovorom se naročito uređuju: prava i obaveze korisnika u korišćenju komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda; cijena komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda i prava i obaveze vršioca komunalne djelatnosti u pružanju komunalne usluge, odnosno isporuci komunalnog proizvoda.

## 8.4. REORGANIZACIJA KOMUNALNIH PREDUZEĆA ČIJI JE OSNIVAČ OPŠTINA/DRŽAVA

Komercijalizacija komunalnih preduzeća predstavlja suštinsko pitanje za dugoročnu finansijsku samoodrživost sektora. Komunalna preduzeća treba da imaju status privrednog društva i da uživaju visok stepen samostalnosti u poslovanju, poštujući regulatorne aranžmane uspostavljene radi zaštite potrošača i javnog interesa.

Jedan od elemenata komercijalizacije je proces korporatizacije. Korporativno upravljanje podrazumijeva da postoji:

- ✚ *Nezavisan i profesionalno kompetentan odbor direktora* – Svako komunalno preduzeće čiji je osnivač opština mora imati odbor direktora sačinjen od članova koji imaju odgovarajuće profesionalne kvalifikacije i iskustvo i koji će biti imenovani na osnovu dokazane poslovne i upravljačke sposobnosti i dobre građanske reputacije.
- ✚ *Ugovor o pružanju usluga zaključen između rukovodstva preduzeća i jedinice lokalne samouprave* čiji je sadržaj dat u okviru tačke 7.3.1.
- ✚ *Eksterna revizija* - Skupština jedinice lokalne samouprave svake godine naručuje eksternu finansijsku reviziju operativnog i finansijskog poslovanja komunalnog preduzeća čiji je osnivač.
- ✚ *Licence za sektor komunalnih djelatnosti* – Svako preduzeće koje pruža komunalne usluge će imati obavezu da pribavi licencu za rad.

Komercijalno ponašanje se može uvesti bez obzira na korporativnu formu komunalnog preduzeća. Principi komercijalizacije, čije usvajanje se preporučuje u mjeri koja bude prihvatljiva su:

- ✚ finansijska održivost komunalnog preduzeća;
- ✚ potpuno pokrivanje troškova za potrebe prihoda preduzeća;
- ✚ sporazum/ugovor o svim elementima koji su važni za kvalitetno obavljanje javne funkcije koji će, na osnovu odluke skupštine jedinice lokalne samouprave, biti zaključen sa predsjednikom opštine;
- ✚ jasno dokumentovan biznis plan sa finansijskim planom koji sadrži tarifnu strategiju, prognozu prihoda, program unapređenja efikasnosti i dr.;
- ✚ poslovna praksa orijentisana prema korisnicima usluga - pružanje usluga korisnicima je svrha postojanja preduzeća i sa svakim korisnikom će biti sklopljen ugovor o pružanju usluga kojim će se regulisati uzajamne obaveze dviju strana.

## 8.5. POKRIVANJE SVIH TROŠKOVA CIJENOM KOMUNALNE USLUGE

Komunalno preduzeće mora da obezbijedi finansijsku održivost što podrazumijeva da se iz cijene moraju pokriti svi troškovi koji proističu iz pružanja komunalne usluge.

### 8.5.1. Način finansiranja komunalnih djelatnosti

U finansiranju komunalnih djelatnosti postoje dva instrumenta:

- ✚ instrument poslovnog finansiranja koji se oslanja na prihode ostvarene po osnovu cijena komunalnih usluga;
- ✚ instrument javnog finansiranja, kao što je prihod od naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, komunalnih naknada, budžetskih sredstava, doprinosa i drugih izvora u skladu s posebnim propisima.

Osnovna razlika između cijene komunalne usluge i komunalne naknade ogleda se u mogućnosti individualizovanja odnosa (troška poslovanja) s konkretnim korisnikom. Kad se troškovi poslovanja javnih preduzeća mogu individualizovati (individualna komunalna potrošnja), riječ je o cijeni komunalne usluge kao instrumentu poslovnog finansiranja. Ako ne postoji takva mogućnost

(zajednička komunalna potrošnja) tada je u pitanju instrument javnog finansiranja kroz komunalnu naknadu ili doprinose.

U praksi cijenu komunalne usluge, na bazi jedinice mjere izvršene usluge, određuje komunalno preduzeće uz saglasnost jedinice lokalne samouprave.

Komunalna naknada je prihod budžeta jedinice lokalne samouprave. Odredbama Predloga zakona o komunalnim djelatnostima predloženo je uvođenje ove naknade namijenjene za finansiranje komunalnih djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje i investiciono i tekuće održavanje opreme i sredstava i definisani obveznici plaćanja. Komunalnu naknadu obveznik plaća po jedinici površine nepokretnosti u njegovom vlasništvu, a visina naknade se određuje na osnovu zone u kojoj se nalazi nepokretnost i najmenje nepokretnosti. Metodologiju za njeno izračunavanje propisuje Vlada.

Komunalna preduzeća čiji su osnivači opštine jedan dio prihoda mogu ostvarivati iz direktnih uplata budžeta jedinica lokalne samouprave ili državnog budžeta.

Komunalna preduzeća se mogu finansirati i iz kredita. Mogu se zaduživati kratkoročno i dugoročno. Kod kratkoročnog zaduženja preduzeća se zadužuju kod svoje poslovne banke za potrebe redovnog poslovanja i finansiranja tekućih rashoda. U sklopu postojećih odnosa u kojima nijesu jasno razgraničene nadležnosti između jedinica lokalne samouprave i pružaoca usluga, komunalna preduzeća se dugoročno zadužuju radi finansiranja kapitalnih projekata. Ukoliko bude usvojen, primjenom odredbi sadržanih u Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima pretaće i potreba za dugoročno zaduživanje komunalnih preduzeća radi finansiranja kapitalnih projekata.

## 8.5.2. Formiranje cijena komunalnih usluga

Potpuno pokrivanje troškova podrazumijeva obezbjeđenje sredstava iz kojih će se pokriti svi troškovi koji nastaju iz redovnog obavljanja komunalnih djelatnosti, tekućeg održavanja objekata i opreme, izmirenja obaveza po osnovu kredita za obavljanje komunalnih djelatnosti uključujući i kamate, kao i redovnog finansiranja rezervi neophodnih za investiciono održavanje, odnosno kapitalne popravke i zamjene.

Jedno od značajnih pitanja vezano za poslovanje komunalnog preduzeća odnosi se na potrebu zakonskog utvrđivanja metodologije za obračun cijena komunalnih usluga i njihovog odobravanja. Sada komunalna preduzeća podnose zahtjev za povećanje cijena komunalnih usluga lokalnoj samoupravi na saglasnost, pri čemu nivo do koga se odobrava iznos povećanja obično nije dovoljan da pokrije troškove poslovanja. U ovakvim i uslovima kada su cijene komunalnih usluga nedovoljne za pokriće stvarnih troškova poslovanja, komunalna preduzeća radi smanjenja troškova, smanjuju obim i kvalitet usluga.

Zbog toga je potrebno utvrditi politiku cijena u obavljanju komunalnih djelatnosti i definisati obavezujuću metodologiju formiranja cijena, koja omogućava racionalno pokriće svih troškova poslovanja, tekuće i investiciono održavanje, ali i sredstava korišćena za investicione aktivnosti, uz minimalno administrativno i političko uplitanje.

Potpuno oslobađanje cijena nosi rizik njihovog nekontrolisanog rasta, što bi bilo vrlo nepovoljno za potrošače. O ovom riziku naročito treba voditi računa u slučaju uključivanja privatnog sektora u



obavljanju komunalnih djelatnosti. Kod komunalnih djelatnosti kod kojih nema mrežne infrastrukture, kao pružaoci usluga se može pojaviti više firmi, pa je konkurencija dovoljan kontrolni mehanizam u pogledu prekomjernog povećanja cijena. U komunalnim djelatnostima koje zahtijevaju mrežnu infrastrukturu (vodosnabdijevanje, upravljanej otpadnim vodama, distribucija toplotne enregije i sl.), situacija je komplikovanija, pa je potrebno osnovati regulatorno tijelo.

### 8.5.3. Transparentnost u povjeravanju poslova za obavljanje komunalnih usluga

Jedan od uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti na tržišnim principima je transparentnost u povjeravanju poslova za obavljanje komunalnih usluga, što podrazmijeva potrebu javnog oglašavanja. Važeći zakonski okvir ograničava konkurenciju zbog nepostojanja jasnih procedura za povjeravanje poslova u obavljanju komunalnih djelatnosti, koja bi omogućila suštinsku jednakost ponuđača tj. konkurentnost na tržištu. Način na koji se sada povjerava obavljanje komunalnih djelatnosti ne obezbjeđuje nužnu zaštitu javnog interesa, zbog čega je potrebno da se uvede jasnija i transparentnija procedura za povjeravanje obavljanja komunalnih djelatnosti i omogući postepeno usklađivanje poslovanja vršilaca komunalnih djelatnosti sa ekonomskim principima.

Uspostavljanje novog zakonodavnog okvira kroz donošenje novog Zakona o komunalnim djelatnostima treba da obezbijedi osnov za uspješno funkcionisanje i razvoj ovih djelatnosti. Odredbama predloga teksta ovog zakona definisano je uvođenje konkurencije i poštovanja tržišnih principa kroz obavezu jedinica lokalne samouprave da zaključuju vremenski ograničen ugovor (period tri do 10 godina), sa licem kojem se dodjeljuje obavljanje komunalne djelatnosti, na osnovu rezultata poziva za javno nadmetanje sprovedenog po tačno utvđenim procedurama. Na ovaj način onemogućava se da opština zaštiti preduzeće koje je osnovala radi obavljanja neke komunalne djelatnosti od tržišnih uslova poslovanja. Uvodi se mehanizam konkurencije koji ne grantuju preduzeću u vlasništvu opštine da će neograničeno obavljati poslove bez obzira na kvalitet i efikasnost u pružanju usluge.

## 8.6. IZGRADNJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE

Usljed nedostatka sredstava, u Crnoj Gori dugo vremena nije se posvećivala dovoljno pažnje stanju komunalne infrastrukture i nije se ulagalo u njeno održavanje i proširenje u skladu s naraslim potrebama gradova koji su se razvijali. Nelegalna gradnja, neadekvatno trošnje sredstava ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i hronična nelikvidnost i tehnička zastarjelost opreme komunalnih preduzeća i neadekvatno održavanje, odrazili su se na loše stanje komunalne infrastrukture i nametnuli neophodnost obezbjeđenja sredstava da se ona dovede na prihvatljiv nivo koji obezbjeđuje kvalitet i sigurnost komunalne usluge.

Aktivnosti koje se posljednjih godina sprovode na izgradnji i revitalizaciji komunalne infrastrukture u nekim gradovima Crne Gore doprinijele su da se izuzetno loše stanje osnovnih komunalnih kapaciteta, u relativno kratkom periodu, znatno popravi. Ovome su doprinijele značajne donacije i krediti koje je obezbijedila Vlada Crne Gore.

U Crnoj Gori, kao i u drugim manje razvijenim zemljama, glavnina neophodnih investicija je usmjerena na izgradnju i podizanje opšteg stanja komunalne infrastrukture, dok je u razvijenim

zemljama više usmjerena na smanjenje troškova u procesu ispunjavanja sve zahtjevnijih standarda u oblasti zaštite životne sredine i zadovoljenja osnovnih potreba građana. Posmatrajući stanje komunalne infrastrukture u Crnoj Gori s aspekta potreba prilagođavanja standardima Evropske unije, može se reći da su najveća neusklađenost i zaostajanje u razvoju, prisutni u oblasti tretmana otpadnih voda, odnosno njihovog prečišćavanja, kao u oblasti odstranjivanja (zbrinjavanja) otpada.

Na bazi strateških planskih dokumenta u oblasti upravljanja otpadom i otpadnim vodama, procjenjuje se da visina sredstava potrebnih za izgradnju infrastrukture u ovim oblastima, iznosi oko 830 miliona €. Zbog toga je potrebno utvrditi prioritete za realizaciju i nakon toga tražiti odgovarajuće izvore finansiranja.

U nastavku je dat pregled svih projekata iz oblasti izgradnje komunalne infrastrukture čija realizacija je u toku ili su u fazi pripreme za realizaciju. U Tabeli 35 dat je pregled projekata za koje postoji velika izvjesnost da će se početi realizovati u 2013. i 2014. godini, sa pregledom potrebnih sredstava za njihovu realizaciju u tom periodu. Detaljniji podaci o svim projektima dati su u Pregledu prioriternih projekata.

Tabela 32 - Projekti iz oblasti vodosnabdijevanja

		Ukupna vrijednost projekta	Sredstva potrebna za završetak projekta	Sredstva			Nedostajuća sredstva	Ukupno
				Krediti	Domaći	Fondovi EU		
<b>A - VODOSNABDIJEVANJE</b>								
Nastavak izgradnje regionalnog vodovoda za Crnogorsko primorje do opštine Herceg Novi	ranije		0				0	0
	2013	cca 4.000	500 <sup>7</sup>	500 <sup>8</sup>				500
	2014		3.500				3.500	3.500
Vodovod Andrijevića	ranije		30		30			30
	2013							300
	2014		802	402		400		502
Vodosnabdijevanje Cetinja	ranije		955	800		155		955
	2013	3.700 <sup>9</sup>	1.345	745		600 <sup>10</sup>		1.345
	2014		1.400	1.400				1.400
Unapređenje vodosnabdijevanja u opštini Tivat - izgradnja rezervoara „Đuraševići“ i „Gradištica“	ranije							
	2013	3.000	3.000				3.000	3.000
	2014							
Projekat vodosnabdijevanja gradske opštine Tuzi (faza II i III)	ranije				8.497			8.497
	2013	12.797	4.300	3.600				3.600
	2014			700				700
Vodovod Pljevlja	2013							
	2014	5.600	5.600				5.600	5.600
	posle							
Vodosnabdijevanje Žabljaka	2013							
	2014							
	posle							
<b>UKUPNO A</b>		<b>35.303</b>	<b>26.806</b>	<b>7.647</b>	<b>10.027</b>	<b>1.155</b>	<b>15.974</b>	<b>35.303</b>

<sup>7</sup> procijenjena sredstva za izradu dokumentacije

<sup>8</sup> Glavni Projekat će raditi JP „Regionalni vodovod Crnogorsko primorje“

<sup>9</sup> U 2011/12. godini obezbijedeno 200.000 € iz PPF za izradu Studije izvodljivosti, kao i 300.000 € iz budžeta i 500.000 € iz kredita Abu Dabi fonda za aktivnosti na poboljšanju vodosnabdijevanje

<sup>10</sup> sredstva WBIF 2011 (grant), za konsultantske usluge



Tabela 33 - Projekti iz oblasti upravljanja otpadom

		Ukupna vrijednost projekta	Sredstva potrebna za završetak projekta	Izvori finansiranja				Nedostajuća sredstva	Ukupno
				Krediti	Domaći	Fondovi EU i dr. donac.	JPP		
<b>B. UPRAVLJANJE OTPADOM</b>									
Izgradnja deponije u Nikšiću	2013	16.944	107		35 <sup>11</sup>	72 <sup>12</sup>			107
	2014		948	948 <sup>13</sup>					948
	2015		8.528	4.264					8.528
	II faza		7.361					7.361	7.361
Izgradnja deponije u Pljevljima	2013	10.188	10.188		177	228 <sup>14</sup>			405
	2014			2.115	80	1.680			3.875
	posle			4.788		1.120			5.908
Deponija „Livade”, Podgorica-ocjedne vode	2013	2.710	2.510	2.000	440	70			2.510
	2014		200	200					200
Sanacija odlagališta „Ćafe”	2013		146		49 <sup>15</sup>	97			146
	2014		2.164	2.164					2.164
	posle		1.540	1.540					1.540
Izgradnja deponije u Beranama	2013	9.300	5.500					5.500	9.300
	2014						5.500		
	II faza		3.800				3.800		
Izgradnja deponije u Kotoru	I faza	14.600	7.500					7.500	7.500
	II faza		7.100				7.100	7.100	
Izgradnja deponije u Bijelom Polju	I faza	10.500	10.500					10.500	10.500
	II faza								
Izgradnja deponije u Herceg Novom	I faza	5.400	2.600					2.600	2.600
	II faza		2.800				2.800	2.800	
Sanacija odlagališta “Vrtijeljka”		nepoznat	nepoznat	nepoznat				nepoznat	nepoznat
Sanacija odlagališta		nepoznat	nepoznat	nepoznat				nepoznat	nepoznat
Izgradnja transfer stanica		nepoznat	nepoznat	nepoznat				nepoznat	nepoznat
<b>UKUPNO B</b>		<b>73.492</b>	<b>73.492</b>	<b>22.283</b>	<b>781</b>	<b>3.267</b>		<b>47.161</b>	<b>73.492</b>

<sup>11</sup> konsultantske usluge - izrada dokumentacije-obezbijedeno u kapitalnom budžetu

<sup>12</sup> konsultantske usluge - IPF

<sup>13</sup> Izgradnja i nadzor

<sup>14</sup> konsultantske usluge - IPF

<sup>15</sup> 29.000 € Opština i 20.000 € državni budžet-obezbijedeno u kapitalnom budžetu



Tabela 34 – Projekti u oblasti upravljanja otpadnim vodama

NAZIV PROJEKTA	Ukupna vrijednost projekta	Sredstva potrebna za završetak projekta	Izvori finansiranja			Nedost. sredstva	Period realizacije				Ukupno	
			Krediti	Domaći	Fondovi EU i drugi grantovi		Prije	2013	2014	Posle		
<b>C UPRAVLJANJE OTPADNIM VODAMA</b>												
<b>Nikšić PPOV i kanal.</b>	Izgradnja PPOV	20.140	14.800	14.800				9.000	5.800		14.800	
	Izgradnja kanalizacione mreže		(3.500)		3.500 <sup>16</sup>		3.500				3.500	
	Konsultantske usluge		1.170+(600)	1.770			600	570	570	30	1.770	
	Izrada tehničke dokumentacije		(70)		70		70				70	
<b>Pljevlja PPOV i mreža</b>	Izgradnja PPOV	14.700	6.000	2.500	3.500 <sup>17</sup>			1.100	3.500	1.400	6.000	
	Izgradnja kanalizacione mreže		2.050	650	1.400 <sup>18</sup>			700	1.350		2.050	
	Uređenje korita Čehotine		4.000 + (1.300)		1.300		4.000	1.300		2.000	2.000	5.300
	Nadzor i ekproprijacija		1.350 <sup>19</sup>	550			800		930	180	240	1.350
<b>Herceg Novi PPOV i mreža</b>	Izgradnja PPOV	29.741	8.000+ (838)	6.304	2.534 <sup>20</sup>			838	4.596	3.404	8.838	
	Izgradnja kanalizacione mreže 2012-2014		15.590+ (2.932)	13.133	5.234 <sup>21</sup>	155	2.932	9.193	6.397		18.522	
	Konsultantske usluge		1.191+ (1.190)			2.381	1.190	595	596		2.381	
<b>Kotor kanalizac.mreža</b>	Izgradnja kanalizac. i vodovodne mreže	7.905	2.349+ (4.761)	4.821	2.133 <sup>22</sup>	156	4.761	2.349			7.110	
	Konsultantske usluge		199+ (596)			795	596	199			795	
<b>Tivat - Luštica kanalizacija</b>	Izgradnja kanalizac. i vodovodne mreže - faza I	9.870	5.941+ (3.550)	5.855	3.481	155	3.550	5.941			9.491	
	Konsultantske usluge		79+(300)			379	300	79			379	
<b>Bar PPOV i mreža</b>	Izgradnja PPOV	37.811	16.201	11.325	4.876			1.676	7.569	6.956	16.201	
	Izgradnja kanaliz. i vodov. mreže		19.110	6.559	12.395	156		2.510	12.327	4.273	19.110	
	Konsultantske usluge		1.900+(600)			2.500	600	700	600	600	2.500	
<b>Bijelo Polje PPOV i mreža</b>	Projektna dokumentacija	17.663	(163)		163		163				163	
	Izgradnja PPOV		17.500	12.200		1.700 <sup>23</sup>		1.780	8.885	6.835	17.500	

<sup>16</sup> odnosi se na dio projekta koji je završen i troškove u 2011. i 2012. godini, projekat je finansiran kroz IPA 2008 program

<sup>17</sup> IPA 2010

<sup>18</sup> IPF MW 2008

<sup>19</sup> nadzor 550.000 €; ekproprijacija 800.000 €

<sup>20</sup> budžet Opštine 1,198 mil.€ + budžet Države 1,336 mil € (uplaćeno na Rn DOO „Vodacom“, koji implemetnira projekat)

<sup>21</sup> budžet Opštine 2,31 mil.€ + budžet Države 2,923 mil € (uplaćeno na Rn DOO „Vodacom“, koji implemetnira projekat)

<sup>22</sup> budžet Opštine 0,792 mil.€ + budžet Države 1,341 mil € (uplaćeno na Rn DOO „Vodacom“, koji implemetnira projekat)

<sup>23</sup> IPF MW 2008



NAZIV PROJEKTA	Ukupna vrijednost projekta	Sredstva potrebna za završetak projekta	Izvori finansiranja			Nedost. sredstva	Period realizacije				Ukupno	
			Krediti	Domaći	Fondovi EU i drugi grantovi		Prije	2013	2014	Posle		
<b>C UPRAVLJANJE OTPADNIM VODAMA</b>												
	Izgradnja kanalizacione mreže				3.600 <sup>24</sup>							
<b>Berane PPOV i mreža</b>	Izrada dokumentacije	9.403	120+ (200)		120 <sup>25</sup>	200 <sup>26</sup>		200	120		320	
	Izgradnja PPOV i kanal. i vod.mreže		9.083	4.918	630	3.535 <sup>27</sup>				5.342	3.741	9.083
<b>Cetinje PPOV i mreža</b>	Izrada planske dokumentacije	13.500 (3.500)	(150)		150			150			150	
	Izgradnja PPOV		4.200	3.300		900 <sup>28</sup>			3.495	705	4.200	
	Izgradnja kanalizacione mreže		5.300	2.100		3.200 <sup>29</sup>			460	3.600	1.240	5.300
	Izgradnja hidrotehničkog tunela		3.850				3.850			1.540	2.310	3.850
	Izgradnja atmosferske kanalizacije		(3.500)			(3.500)				(3.500)	(3.500)	
<b>Plav PPOV i mreža</b>	Izrada projektne dokumentacije	10.224	(150)+34		34 <sup>30</sup>	150 <sup>31</sup>		150	34		184	
	Izgradnja PPOV i kanalizacione mreže i nadzor		10.040	5.740	540	3.760 <sup>32</sup>				4.750	5.290	10.040
<b>Kotor / Tivat</b>	Izgradnja PPOV	13.050	13.050	13.050					4.355	5.215	3.480	13.050
<b>Danilovgrad PPOV i mreža</b>	Izrada tehničke dokumentacije	5.687	(20)		20			20			20	
	Izgradnja PPOV i kanal.mreže		3.952						988	2.372	592	5.107
	Izgradnja vodovodne mreže		1.155	4.990	117				600	355	200	
	Nadzor		360						120	120	120	360
	Jačanje kapaciteta preduzeća		200				560 <sup>33</sup>				100	100
<b>Ulcinj PPOV i mreža</b>	Izgradnja PPOV	25.069	19.700 <sup>34</sup>				19.700				19.700	19.700
	Izgradnja kanalizacione mreže											
	Izgradnja kanalizacione mreže za 4 naselja		5.369	5.000	69 <sup>35</sup>	300 <sup>36</sup>			869	4.000	500	5.369

<sup>24</sup> IPA 2011

<sup>25</sup> Kapitalni budžet 52.600 €+ budžet Opštine 67.350 €

<sup>26</sup> IPF TA

<sup>27</sup> IPA 2012

<sup>28</sup> IPF MW 2008: 900.000 €

<sup>29</sup> IPA 2011

<sup>30</sup> Izrada projektne dokumentacije-obezbijedeno u kapitalnom budžetu

<sup>31</sup> PPF (ukupno 300.000 €)

<sup>32</sup> IPF MW: 700.000 € + 3.060.000 € IPA 2012-2013

<sup>33</sup> Grant EBRD

<sup>34</sup> procijenjena vrijednost

<sup>35</sup> kapitalni budžet-ugovoreno

<sup>36</sup> IPF MW 2008



NAZIV PROJEKTA	Ukupna vrijednost projekta	Sredstva potrebna za završetak projekta	Izvori finansiranja				Nedost. sredstva	Period realizacije				Ukupno
			Krediti	Domaći	Fondovi EU i drugi grantovi	Prije		2013	2014	Posle		
<b>C UPRAVLJANJE OTPADNIM VODAMA</b>												
Plužine PPOV	Dokumenatacija	2.107	(24)+25		49			24		25		49
	Izgradnja PPOV		2.058		900 <sup>37</sup>		1.158			900	1.158	2.058
Žabljak - PPOV	Izgradnja PPOV	950	950		465 <sup>38</sup>	485			950			950
Rožaje PPOV i mreža	Izrada dokumentacije	8.122 <sup>39</sup>	232+ (220)		252 <sup>40</sup>	200		220	232			452
	Izgradnja PPOV i kanalizacija		5.070	7.670						2.098	5.572	7.670
	Poboljšanje vodosnabdijevanja		2.600									
Kolašin PPOV i mreža	Projektna dokumentacija	900	700+ (200)	700		200 <sup>41</sup>		200	700			900
	Izgradnja PPOV (I faza)	4.100	900				900				900	900
	Izgradnja kanalizacione mreže		2.200			2.200			2.200	2.200	2.200	
	Poboljšanje vodosnabdijevanja		1.000			1.000			1.000	1.000	1.000	
<b>UKUPNO - B</b>	<b>230.942</b>	<b>209.578</b>	<b>127.935</b>	<b>35.462</b>	<b>33.937</b>	<b>33.608</b>	<b>21.364</b>	<b>51.346</b>	<b>87.090</b>	<b>71.142</b>	<b>230.942</b>	
Budva PPOV i mreža	Izgradnja PPOV i kanaliz.mreže	58.560	58.560	Javno privatno partnerstvo				Realizacija projekta je u toku				58.560
Podgorica PPOV i mreža	Projektna dokumentacija	nepoznat <sup>42</sup>		nepozn.	300	300		600				nepoznat
	Izgradnja PPOV	27.000 <sup>43</sup>										27.000
	Izgradnja glavnog kolektora i kanalizacione mreže	32.000 <sup>37</sup>										32.000
<b>SVEUKUPNO - B</b>	<b>348.502</b>											<b>348.502</b>

<sup>37</sup> Elektroprivreda Crne Gore AD-900.000 €

<sup>38</sup> Vlada CG - 366.000 € (obezbijedeno u kapitalnom budžetu) + Opština Žabljak 99.000 €

<sup>39</sup> 7,62 miliona € za izgradnju i 452.000 € za projektnu dokumentaciju

<sup>40</sup> Kapitalni budžet 128.700 € + budžet Opštine 123.300 €

<sup>41</sup> IPF TA 2009

<sup>42</sup> u dosadašnjem periodu uloženo je oko 1,0 miliona €, ali Ministarstvo ne raspolaže preciznim podacima o stvarnom iznosu

<sup>43</sup> procijenjena vrijednost



**Tabela 35** – Pregled potrebnih sredstava za realizaciju projekata u 2013/2014. godini

PROJEKAT	2013					2014				
	Kredit	Budžet	Fondovi EU	Donacije	Budžet opštine	Kredit	Budžet	Fondov i EU	Donacije	Budžet opštine
Vodovod Andrijevica						402		400		
Vodovod Cetinje	745			600		1.400				
Vodovod Golubovci -Tuzi	3.600					700				
Deponija Nikšić		35 <sup>8</sup>	72			948				
Deponija Pljevlja		177 <sup>2</sup>		228		2.115	80	1.680		
Sanacija "Čafo"		20 <sup>3</sup>	97		29	3.245				
Deponija "Livade"	2.000			70	440	200				
Otpadne vode Nikšić	9.570					6.370				
Otpadne vode Pljevlja	130		1.800		(800)	1.750+ (2.000)		3.100		
Otpadne vode H.Novi	13.789 <sup>4</sup>			595		2.033	2.534 <sup>5</sup>		596	5.234
Kanalizacija Kotor	60 <sup>4</sup>	1.341 <sup>5</sup>		355	792					
Kanaliz.i vodovod Luštica - Tivat	2.460 <sup>4</sup>			79	3.481					
Otpadne vode Bar	4.186 <sup>4</sup>			700		13.000			600	6.896
PPOV Kotor/Tivat	4.355 <sup>4</sup>					5.212				
Otpadne vode B.Polje	1.250		530			6.285		2.600		
Otpadne vode Berane		53 <sup>2</sup>				2.788	380	2.174		
Otpadne vode Cetinje			410			5.025		2.070		
Otpadne vode Plav		34				2.380	200	2.170		
Otpadne vode Danilovgrad	1.708					2.847			100	
Kanalizacija Ulcinj	500	69 <sup>2</sup>		300		4.000				
Otpadne vode Žabljak		366 <sup>6</sup>	485		99 <sup>5</sup>					
Otpadne vode Rožaje		129 <sup>7</sup>			103	2.048				
<b>UKUPNO</b>	<b>44.353</b>	<b>2.222</b>	<b>3.394</b>	<b>2.927</b>	<b>5.039</b>	<b>62.751+ (2.000)</b>	<b>3.194</b>	<b>14.194</b>	<b>1.296</b>	<b>12.130</b>

<sup>1</sup> Potreba obezbjeđenja sredstava zavisi od opredjeljenja Opštine Andrijevica na koji način će realizovati projekat

<sup>2</sup> Izrada Glavnog projekta - ugovoreno (Kapitalni budžet)

<sup>3</sup> Geotehnička istraživanja i geodetsko snimanje - ugovoreno (Kapitalni budžet)-prenesena sredstva Opštini Bar

<sup>4</sup> Kredit KfW banke - ne prikazuje se u budžetu jer KfW vrši direktno plaćanje izvođačima radova

<sup>5</sup> Shodno članu 1 tačka 1.2. Posebnog ugovora za zamjenu duga koji je zaključen sa KfW-om 2008. godine - sredstva prenesena na Rn DOO „Vodacom“ koji implementira projekat

<sup>6</sup> Shodno Ugovoru o donaciji između Ministarstva održivog razvoja i turizma i Centra za međunarodnu saradnju i razvoj (CMSR) iz Slovenije, zaključenim na osnovu Sporazuma o razvojnoj pomoći između Crne Gore i Slovenije - obezbijedena sredstva u Kapitalnom budžetu

<sup>7</sup> Izrada Idejnog projekta - ugovoreno (Kapitalni budžet)

<sup>8</sup> Izrada tenderske dokumentacije za izgradnju i nadzor.





## 8.7. DEFINISANJE IZVORA FINANSIRANJA KAPITALNIH INVESTICIJA

Već je ukazano da je realizacija strateških planskih dokumenta u periodu do 2030. godine u finansijskom smislu veoma zahtjevna. Zato je neophodno pažljivo analizirati sve moguće izvore finansiranja realizacije tih dokumenta, odnosno izgradnje komunalne infrastrukture prije svega u oblastima vodosnadbijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom. Unpređenje stanja u ovim oblastima je osnovni preduslov za stabilizaciju i ravnomjeran i kontinuiran ekonomski razvoj. To će usloviti i potrebu razvoja urbanih sredina i ruralnih naselja, što će iziskivati ulaganja i u druge komunalne djelatnosti u kojima imamo mnogo manje obaveza utvrđenih relevantnim propisima EU, kao što su izgradnja i razvoj mreže opštinskih puteva, uređenja javnih i zelenih površina, ili, posebno u cilju energetske efikasnosti i ušteda energije, gradski i prigradski saobraćaj ili javna rasvjeta. Kao mogući izvori finansiranja kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu prepoznaju se:

- ✚ krediti
  - međunarodnih finansijskih institucija,
  - komercijalnih banaka;
- ✚ donacije
  - iz pretpristupnih fondova Evropske unije;
  - donacije iz drugih izvora (bilateralna saradnja Crne Gore, saradnja na nivou lokalnih samouprava iz dvije ili više država i sl.);
- ✚ sopstveno učešće jedinica lokalne samouprave, odnosno države
  - sredstva naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta,
  - sredstva iz amortizacije,
  - sredstva ostvarena po osnovu implementacije propisa kojima se uređuju pitanja regularizacije, odnosno legalizacije nelegalnih objekata,
  - državni fondovi (egalizacioni, investiciono razvojni fond, i sl.),
- ✚ uključivanje privatnog sektora kroz koncesione ili privatizacione aranžmane;
- ✚ drugi izvori.

### 8.7.1. Krediti

Crna Gora je do sada u realizaciji projekata iz oblasti komunalne infrastrukture ostvarila i ostvaruje značajnu saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama, kao što su Evropska investiciona banka (EIB), Njemačka razvojna banka (KfW), Svejska banka, Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Banka za razvoj Savjeta Evopre (CEB). Radi se o kreditnim sredstvima koja, u pogledu rokova i uslova (prije svega kamatnih stopa), predstavljaju jedne od najpovoljnijih izvora kredita. Ova sredstva su obično praćena odloženim rokovima početka otpalate (grace period) i rokovima za vraćanje 15 ili 20 godina.

Kredite komercijalnih banaka, jedinice lokalne samouprave su, do sada, vrlo rijetko uzimale za izgradnju kapitalnih objekata komunalne infrastrukture. Ovakvo opredjeljenje je razumljivo, prije svega imajući u vidu relativno kratke rokove za vraćanje kredita i visoke kamatne stope, što je nepovoljno prije svega sa stanovišta izvodljivosti i posebno održivosti pružanja komunalne usluge.

U ovom trenutku, za korišćenje kredita otežavajuću okolnost predstavlja činjenica da je velika većina jedinica lokalne samouprave potrošila kapacitete za zaduživanje utvrđene Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Zbog toga jedinice lokalne samouprave ne mogu obezbijediti kreditna sredstva za izgradnju infrastrukture, objekata i postrojenja i nabavku opreme, sredstava i uređaja potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti. U njihovo ime to sada radi Ministarstvo finansija u saradnji sa resornim ministarstvima.

Ovakvo stanje može da bude razlog za opredjeljenje i donošenje odluka da se, umjesto uzimanja povoljnih kredita međunarodnih finansijskih institucija, kroz koncesione aranžmane i uključivanje privatnog sektora obezbijede sredstva potrebna za razvoj ili osavremenjavanje uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti. Međutim, treba imati u vidu da su uslovi za vraćanje sredstva koja je privatni sektor investirao znatno nepovoljniji nego što su uslovi međunarodnih finansijskih institucija i to, kako u pogledu perioda otplate, tako i u visini kamatne stope. Ako znamo da će se sredstva uložena u razvoj i obnavljanje infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme i sredstva, bez obzira da li su obezbijedena iz kredita međunarodnih institucija ili privatnog sektora, vraćati kroz cijenu usluge, onda je jasno da postoji dovoljno razloga da se prije donošenja odluke o uključivanju privatnog sektora u obavljanje komunalnih djelatnosti pažljivo analiziraju svi aspekti i rizici. To se prije svega odnosi na činjenicu koja proističe iz smisla postojanja privatne inicijative, a to je da je privatno privredno društvo profitno orijentisano, kao i na povećani rizik koji se, zbog toga, može odraziti npr. na neadekvatnost tekućeg održavanja infrastrukture, objekata, postrojenja i sl. U praksi primjene ovakvih modela često se dešava da nakon završetka koncesionog ili ugovora o drugom obliku javno-privatnog partnerstva, privatni partner ostavlja infrastrukturu, objekte, postrojenja ili opremu i sredstva u jako lošem stanju što zahtijeva neplanirane dodatne investicije.

Alternativa uzimanju kredita koju imaju na raspolaganju, posebno manje jedinice lokalne samouprave može da bude da se međusobnom saradnjom, odnosno sa organizovanjem poslova na regionalnom nivou (za dvije ili više opština) omogući izgradnja nove i obnavljanje postojeće infrastrukture, objekata i postrojenja. S druge strane, gradovi koji posjeduju ekonomsku snagu (kao što je Podgorica), i pored značajnih potencijala kojima raspolažu, moraju biti oprezni u zaduživanju i maksimalno kombinovati kreditna sredstva dobijena od međunarodnih finansijskih institucija sa bespovratnim sredstvima, prije svega iz fondova EU.

Kreditna sredstva zahtijevaju veći stepen efikasnosti poslovanja komunalnog preduzeća koje pruža uslugu koristeći komunalnu infrastrukturu koja gradi iz tih kreditnih sredstava. To komunalno preduzeće mora efikasnije da posluje i da ostvaruje prihod kojim pokriva troškove rada, održavanja i servisiranja otplate kredita. Da bi imale jednu vrstu garancije za redovno izmirenje anuiteta, pojedine banke često zahtijevaju da se poveća cijenu usluge i poboljša stepen naplate potraživanja. Za banku, kao zajmodavca, ova vrsta kredita predstavlja relativno bezbjedan plasman koji omogućava skoro sigurnu redovnu otplatu anuiteta, jer su jedinice lokalne samouprave klijent iza kojeg najčešće stoje čvrste garancije države. S druge strane, krediti međunarodnih finansijskih institucija, mogu biti dovoljno kvalitetan i, ponekad, jedini dostupni, izvor sredstava za kapitalne investicije.

Evidentna je proporcionalnost između iznosa kredita korišćenog za stvaranje uslova za obavljanje komunalnih djelatnosti i cijene pružene usluge. Kada bi se izgradnja infrastrukture finansirala pretežno zaduživanjem, teret servisiranja dugova bi se na duži period odrazio na povećanje cijene usluga i opterećenje dužnika, tj. jedinice lokalne samouprave, odnosno komunalnog preduzeća, i države kao garanta vraćanja sredstava.

## 8.7.2. Donacije

Donacije, kao bespovratna sredstva, predstavljaju najpovoljniji izvor finansiranja, ali su vrlo ograničena i zahtijevaju poštovanje i poznavanje procedura pristupa tim fondovima i određene političke procese. Donacije iz EU fondova mogu doprinijeti smanjenju cijene usluge, a time i njenoj održivosti, i indirektno pozitivno uticati na efikasnost i ekonomičnost poslovanja komunalnog preduzeća. Dajući donacije, Evropska unija osigurava da se projekti pripreme i realizuju na način koji je kompatibilan sa EU standardima i na taj način efikasnosti procesa integracija zemlje u pretpisupnom statusu.

Da bi pristup donacijama bio efikasan potrebno je i na državnom i lokalnom nivou uspostaviti adekvatan institucionalni okvir za sprovođenje postupaka za korišćenje fondova EU.

## 8.7.3. Sopstveno učešće

### *a) Komunalno opremanje građevinskog zemljišta*

Jedan od izvora za finansiranje kapitalnih investicija, odnosno izgradnju komunalne infrastrukture predstavlja naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Način, namjena i sadržaj ove naknade utvrđeni su u Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Službeni list CG", br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13 i 39/13) u Poglavlju VI – Uređivanje građevinskog zemljišta.

Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta prihod je budžeta jedinice lokalne Ove naknade se plaćaju pri izgradnji novih objekata, odnosno pri rekonstrukciji i proširenju postojećih, zbog potrebe obezbjeđenja adekvatnih kapaciteta za pružanje komunalne usluge. Radi se o namjenskom prihodu čiju potrošnju treba dobro kontrolisati.

Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta trebalo bi da predstavlja primarni izvor finansiranja razvoja/izgradnje komunalne infrastrukture. Suština postojanja ove naknade je upravo obezbjeđenje sredstava iz kojih bi jedinice lokalne samouprave realizovale prostorno – planska dokumenta, odnosno program uređenja građevinskog zemljišta kojim je obuhvaćena i izgradnja komunalne infrastrukture.

Po pravilu visinu komunalne naknade određuje skupština jedinice lokalne samouprave. Na osnovu prikupljenih podataka od strane lokalnih samouprava, jasno je da se radi o ključnom fiskalitetu koji se razlikuje od jedne lokalne samouprave do druge za iznose od više stotina eura, kao i u jednoj istoj lokalnoj samoupravi zavisno od zone izvođenja radova.

U Tabeli 36, koja slijedi, prikazni su iznosi prihoda koje su jedinice lokalne samourpave ostvarile u periodu od 2007 – 2012. godina po osnovu ove nakande. Ukupan iznos ostvaren u ovih šest godina iznosi 380.100.034,80 €, odnosno jedinice lokalne samouprave su ostvarile po osnovu ove naknade prosječan godišnji prihod od 63.350.005,80 €. Ukoliko bi se ovaj prosjek ostvario u narednih 15 – 20 godina koliko je period vraćanja kredita uzetih od međunarodnih finansijskih institucija, ukupan prihod ostvren po osnovu ove naknade iznosio bi od oko 950 do 1.250 miliona €.

Iako nije moguće uraditi precizne analize, na osnovu raspoloživih podataka može se zaključiti da su od iznosa ostvarenih po osnovu naplaćene nakande za građevinsko zemljište, jedinice lokalne samouprave za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture izdvajale 15 – 25%. Zadržavajući ovaj odnos u narednih 20-tak godina, na nivou Crne Gore može se obezbijediti sopstveno učešće jedinica lokalne samouprave u realizaciji strateških master planova u oblastima vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama od oko 250 miliona € ili oko 30% ukupno potrebnih sredstava.

Takođe treba imati u vidu da je u periodu koji je prethodio intenzivnoj izgradnji u Crnoj Gori prihod ostvarivan po osnovu nakande za uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta bio znatno niži i iznosio je 2004. godine oko 13 miliona €, 2005. godine oko 20 miliona € i 2006. godine oko 23 miliona €.

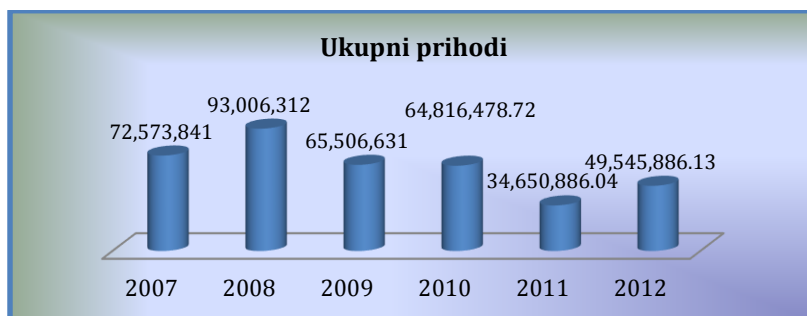
**Tabela 36 - Visina prihoda ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta (iznosi u €)**

NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA									
Andrijevića	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac
<b>2012. godina</b>									
970,72	5.645.790,97	169.422,22	402.562,38	20.514.330,64	138.679,96	3.125.466,44	101.866,33	4.983.477,35	69.877,40
<b>2011. godina</b>									
5.311,71	3.432.537,21	64.039,82	341.495,82	11.332.739,61	208.474,93	1.340.324,02	238.192,98	2.595.112,92	756,90
<b>2010. godina</b>									
	3.593.575,88	76.217,27	233.711,09	28.972.838,17	314.326,84	2.597.957,33	340.889,67	2.610.523,27	26.170,81
<b>2009. godina</b>									
2.963	4.371.049	113.529	217.193	25.498.084	432.306	103.129	79.696	3.369.251	1.495
<b>2008. godina</b>									
11.926	8.050.674	38.086	349.643	39.190.965	382.779	102.004	1.128.277	3.271.448	15.502
<b>2007. godina</b>									
527	12.553.931	26.696	158.285	11.554.919	417.655	463.571	63.955	7.496.354	25.034

**Tabela 36 (nastavak)**

NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA											
Nikšić	Plav	Plužine	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik	UKUPNO
<b>2012. godina</b>											
1.055.462,22	68.290,10		478.907,38	10.316.864,17	45.148,11	2.251.621,09	20.624,85	93.437,00	61.744,68	1.342,12	49.545.886,13
<b>2011. godina</b>											
971.026,04	44.648,84		689.198,77	10.167.542,84	37.608,22	2.901.951,89	46.614,90	17.220,00	216.088,62		34.650.886,04
<b>2010. godina</b>											
1.792.808,19	64.827,60	8.484,10	613.912,48	20.955.002,73	32.347,59	1.469.052,35	778.339,39	117.176,00	218.317,96		64.816.478,72
<b>2009. godina</b>											
1.147.697	57.288		1.302.048	24.218.229	69.578	1.000.546	457.991	2.865.894	193.973	4.692	65.506.631
<b>2008. godina</b>											
2.249.284	94.538		412.791	26.367.927	37.093	2.206.620	2.355.178	6.457.546	249.363	34.668	93.006.312
<b>2007. godina</b>											
6.527.314	50.700		169.013	22.382.776	83.624	968.853	1.004.744	8.542.259	83.631		72.573.841

Na grafikonu koji slijedi prikazano je kretanje ukupnih prihoda lokalnih samoprava ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta



Ostavreni prihodi lokalnih samouprava u pojedinačnom iznosu ukazuju da najveće prihode po ovom osnovu ostvaruju opština Budva i Glavni grad Podgorica, sa iznosima koji prevazilaze desetine miliona eura. Evidentno je manje prihode ostvaruju opštine sjevernog regiona usljed manjeg obima investicionih aktivnosti. Sa druge strane praćenje trenda ostvarenih prihoda po ovom osnovu ukazuje da lokalne samouprave imaju od 2008. godine smanjenje prihoda po osnovu ove naknade. U ukupnom iznosu prihoda od ove naknade su 2008. godine dostignu iznos od preko 93 miliona eura. Najveći iznos prihoda u 2008. godini i trend u narednim godinama ukazuje da je prihod po ovom osnovu u direktnoj relaciji sa investicionim zahvatima na teritoriji jedne lokalne samouprave. Prihodi po ovom osnovu, izraženi od strane lokalnih samouprava za 2012. godinu, ukazuju da ukupan iznos od 49.545.886,13 eura, predstavlja povećanje od 43% u odnosu na 2011. godinu, ali i istovremeno smanjenje od 23,6% u odnosu na 2010., 24% u odnosu na 2009. 46,7% u odnosu na 2008. 31,7% u odnosu na 2007. godinu. Pojedinačni podaci ukazuju da 13 od ukupno 21 lokalne samouprave je ostvarilo veće prihode po osnovu ove naknade u 2012. godini u odnosu na prethodnu godinu.

Prihodi ostvareni u primorskom dijelu Crne Gore u 2012. godini, opštinama Bar, Budva, Herceg Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj iznose 36.541.311,34 eura, što je 73,75% ukupnih prihoda na teritoriji Crne Gore. Od preostalih 13.004.574,79 eura, 10.316.864,17 eura su prihodi Glavnog grada, odnosno 20,82% ukupnih prihoda, a svega 2.687.710,62 eura prihod je svih ostalih lokalnih samouprava, što je 5,42% ukupnih prihoda.

Ovakve analize ukazuju i na postojanje nenamjenskog ili neplanskog, odnosno trošenja sredstava bez definisanih prioriteta. To najbolje pokazuje primjer Budve koja je u periodu od 2007 do 2012. godine obračunala ovu naknadu u ukupnom iznosu od 137.063.876,3 €. Da je planirala da se od ovog iznosa za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture izdvoji između 15 i 25%, koliko se prosječno izdvaja na nivou Crne Gore, bilo bi obezbijeđeno između 20 i 34 miliona €. Imajući u vidu da je, za potrebe KfW banke, u urađenoj studiji izvodljivosti, konsultantska kuća Kocks iz Njemačke procijenila da je za uspostavljanje infrastrukturnih pretpostavki za obavljanje poslova vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama u Budvi potrebno uložiti iznos od 37 miliona €, Opština Budva je mogla da sopstvenim prihodima izgradi kanalizacionu mrežu i postrojenja za tretman otpadnih voda i sanira distributivnu mrežu do nivoa koji odgovara standardima u srednje razvijenim zemljama EU. Pri tome od ukupno navedenog iznosa preostalo bi joj još oko 100 miliona € za infrastrukturno opremanje drugih komunalnih djelatnosti. Umjesto takve odluke, Opština Budva se opredijelila da stanje samo u oblasti upravljanja otpadnim vodama unaprijedi zaključujući ugovor o javno-privatnom partnerstvu vrijedan oko 58 miliona €.

**Tabela 37** - Visina prihoda ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u odnosu na ukupan prihod lokalne samouprave

NAKNADE ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA									
Andrijevića	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac
PRIHOD PO OSNOVU NAKNADE 2012 (iznosi u €)									
970,72	5.645.790,97	169.422,22	402.562,38	20.514.330,64	138.679,96	3.125.466,44	101.866,33	4.983.477,35	69.877,40
UKUPAN PRIHOD 2012 (iznosi u €)									
<b>2.168.319,68</b>	<b>16.357.783,99</b>	<b>7.139.076,09</b>	<b>10.025.843,35</b>	<b>39.347.771,67</b>	<b>3.843.842,17</b>	<b>10.982.119,47</b>	<b>2.678.057,86</b>	<b>13.379.347,78</b>	<b>2.574.187,50</b>
UČEŠĆE ( iznosi u %)									
0,0447683	<b>34,5143998</b>	2,3731673	4,01524706	<b>52,13594</b>	3,6078474	<b>28,4595924</b>	3,803739	<b>37,2475358</b>	2,714542

**Tabela 37 (nastavak)**

NAKNADE ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA											
Nikšić	Plav	Plužine	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik	UKUPNO (21 JLS)
PRIHOD PO OSNOVU NAKNADE 2012 (iznosi u €)											
1.055.462,22	68.290,10	0,00	478.907,38	10.316.864,17	45.148,11	2.251.621,09	20.624,85	93.437,00	61.744,68	1.342,12	49.545.886,13
UKUPAN PRIHOD 2012 (iznosi u €)											
<b>15.362.591,82</b>	<b>3.424.014,38</b>	<b>1.572.044,59</b>	<b>3.772.698,92</b>	<b>13.607.154,68</b>	<b>1.305.397,97</b>	<b>10.762.980,47</b>	<b>1.430.618,77</b>	<b>7.559.908,00</b>	<b>1.025.141,38</b>	<b>1.385.612,62</b>	<b>3.704.513,16</b>
UČEŠĆE (iznosi u %)											
6,87033954	1,9944455	/	5,4590655	<b>23,6586502</b>	1,0486396	<b>20,9200518</b>	0,4655072	1,2359542	6,0230405	0,0968611	23,18429564



Tabela 37 ukazuje da učešće prihoda ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u ukupnim prihodima lokalne samouprave značajno varira po jedinicama lokalnih samouprava u 2012. godini. U tom dijelu u Opštini Budva je učešće prihoda od ove naknade u ukupnim prihodima 52,14%, Opštini Kotor 37,25, Opštini Bar 34,51%, Opštini Herceg Novi 28,46%, kao i Glavnom gradu 20,92%. Ostale jedinice lokalne samouprave imaju manje učešće ispod 7%.

Prema Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima, jedinica lokalne samouprave je u obavezi da na urbanističku parcelu vlasnika nepokretnosti obezbijedi priključke na komunalnu infrastrukturu iz sredstava ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

### ***b) Amortizacija***

Amortizacija je jedan od mehanizama za postepeno i pravovremeno obezbjeđivanje finansijskih sredstva za obnavljanje dotrajale infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme, sredstava i uređaja potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti. Radi se o tzv. investicionom održavanju. Podaci sadržani u Tabeli 22 ove agende ukazuju da u ukupnim rashodima svih komunalnih preduzeća čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave, amortizacija učestvuje sa oko 11%, odnosno sa oko 11,5 miliona €. Ova sredstva su u bilansu uspjeha sadržana u prihodu tako da u slučaju pozitivnog poslovnog rezultata na kraju godine treba da budu opravdana ili sa prikazanim konkretnim ulaganjima u obnovu osnovnih sredstava (infrastruktura, objekti, postrojenja itd.) ili sa prikazanim izvodom sa računa na kome se ova sredstva nalaze. Nažlost, u praksi nemamo tako prikazan način trošenja sredstava.

Ono što je važno naglasiti je da, u slučaju pravilnog postupanja, odnosno obračuna i namjenskog trošenja sredstva, iz ovog izvora je moguće obezbijediti najmanje 200 miliona € u narednih 20 godina. Kako se najveća vrijednost osnovnih sredstava za obavljanje komunalnih djelatnosti odnosi na vodosnabdijevanje, upravljanje otpadnim vodama i komunalnim otpadom, realno je pretpostaviti da se od prosječnog iznosa sredstava na ime amortizacije osnovnih sredstava za obavljanje ovih djelatnosti izdvaja oko 6 miliona € godišnje. Za period od 20 godina to iznosi oko 120 miliona € ili 14 % od ukupno potrebnih 860 miliona €.

Kombinujući ova i sredstva koja se mogu koristiti iz naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za izgradnju vodovodne i kanalizacione infrastrukture, kao i objekata za upravljanje komunalnim otpadom moguće je obezbijediti ukupno iznos od oko 370 miliona € ili više od 40% potrebnih sredstava. Kakav pozitivan uticaj ima ovoliko učešće sopstvenih sredstva na kapacitet za zaduživanje Crne Gore i, što je još važnije, na smanjenje cijene usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i otpadom, odnosno održivost pružanja komunalne usluge nije potrebno posebno elaborirati.

### ***c) Primjena propisa o regularizaciji/legalizaciji neformalnih objekata***

U toku su aktivnosti na pripremi i usvajanju propisa kojima će se uspostaviti odnosi za regularizaciju, odnosno proces legalizacije neformalnih objekata. Primjena ovog/ih propisa treba da obezbijedi sredstva iz kojih će jedinice lokalne samouprave biti u mogućnosti da djelove svojih teritorija koji su napadnuti nelegalnom gradnjom dovedu na nivo koji zadovoljava makar minimum standarda za oblast uređenja prostora.



U postupku pripreme Nacrta zakona o legalizaciji neformalnih objekata urađene analize i procjene ukazuju da će se u postupku primjene ovog zakona obezbijedi na ime utvrđenih naknada iznos od oko 950 miliona €. Naime, postupak legalizacije neformalno/nelegalno sagrađenih objekata, podrazumijeva obavezu plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Budući da se još uvijek ne raspolaže preciznim podacima o broju nelegalno sagrađenih objekata (pominju se cifre od 40.000 do 100.000 ovakvih objekata), jedna od projekcija prihoda koji se mogu ostvariti po ovom osnovu zasniva se na sljedećim proračunima:

	Objekti osnovnog stanovanja	Ostali objekti	Ukupno
Broj objekata	28.500	66.500	95.000
Prosječna površina objekta	100 m <sup>2</sup>		
Prosječna cijena naknade za komunalne opremanje	100 €		
Sredstva koja se ostvaruju po ovom osnovu	285.000.000	665.000.000	950.000.000
Period plaćanja	20	10	
Godišnji prihod	14.250.000	66.500.000	80.750.000
Mjesečni prihod	1.187.500	5.541.667	6.729.167

Izvjesno je da cjelokupni navedni iznos neće biti moguće utrošiti na komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Takođe je izvjesno da se na ime komunalnog opremanje od navedenog iznosa neće utrošiti manje od 60%, tako da za ovu namjenu treba računati na iznos koji nije manji od 550 miliona €. Primjenjujući istu metodologiju procjene sredstva koja se iz naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta izdvaja za izgradnju infrastrukture, objekata, postrojenja i nabavku opreme, sredstava i uređaja za oblasti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama (15 – 25%), po osnovu sprovođenja navedenog predloga zakona za ove namjene je moguće obezbijediti najmanje oko 150 miliona €, odnosno oko 17,5% sredstva potrebnih za realizaciju strateških planskih dokumenata.

Sabirajući ovaj sa prethodno navednim iznosima koje je moguće ostvariti iz sopstvenih izvora (naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i amortizacija), dođe se do cifre od ukupno 520 miliona € ili 60% ukupno potrebnih sredstava.

Gledajući ukupno, sredstva koja se mogu obezbijediti od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, amortizacije i primjene propisa u oblasti regularizacije/legalizacije neformalnih objekata u iznosu od oko 2 milijarde €, koja su umanjena za realizaciju infrastrukturnih pretpostavki za obavljanje djelatnosti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i otpadom (520 miliona €), za stvaranje infrastrukturnih pretpostavki za obavljanje svih drugih komunalnih djelatnosti iz navedenih izvora je moguće obezbijediti 1.480 miliona €.

#### 8.7.4. Učešće privatnog sektora

Mogući oblici uključivanja privatnog sektora u obavljanju komunalnih djelatnosti, pozitivni i negativni aspekti takvog opredjeljenja i druga pitanja važna za ovu temu, dati su u tački 8.9. ove agende.

## 8.8. JASNO DEFINISANJE VLASNIŠTVA NAD IZGRAĐENOM INFRASTRUKTUROM I OSTALIM OSNOVNIM SREDSTVIMA

Moguća su tri rješenja pravnog statusa komunalne infrastrukture:

- ✚ komunalna infrastruktura je vlasništvo jedinica lokalne samouprave;
- ✚ komunalna infrastruktura je vlasništvo vršialaca komunalne djelatnosti;
- ✚ komunalna infrastruktura je javno dobro.

Shodno Zakonu o državnoj imovini, većina osnovnih sredstava koja koriste komunalna preduzeća predstavljaju lokalna dobra u opštoj upotrebi koja su data na raspolaganje optinama. Na taj način država je prenijela prava upravljaja ovom imovinom na lokalne samouprave.

Prema rješenjima iz Predloga zakona o komunalnim djelatnostima, jedinica lokalne samouprave je vlasnik komunalne infrastrukture i ona gradi i održava objekte i uređaje komunalne infrastrukture neophodne za obavljanje komunalnih djelatnosti. Argument koji govori u prilog ovakvog rješenja leži u prirodi komunalnih djelatnosti, koje kao djelatnosti od javnog interesa ne trpe uskraćivanje usluge. Shodno tome, jedinice lokalne samouprave i prva i fizička lica koja obavljaju komunalne djelatnosti, u obavezi su da obezbijede trajno i kvalitetno obavljanje komunalnih djelatnosti i održavanje objekata i uređaja komunalne infrastrukture. Jedinica lokalne samouprave, kao investitor komunalnih objekata zaključuje ugovor sa izvođačem radova, osigurava potrebna sredstva i snosi sav finansijski rizik.

U slučaju kada jedinica lokalne samouprave koncesijom daje drugom licu pravo izgradnje i finansiranja izgradnje objekta i uređaja komunalne infrastrukture, sav finansijski rizik snosi koncesionar. Po isteku koncesionog perioda, objekti i uređaji izgrađeni na osnovu koncesionog ugovora prelaze u vlasništvo jedinice lokalne samouprave.

Predlog zakona o komunalnim djelatnostima nije predvidio da komunalna preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave grade i budu vlasnici komunalne infrastrukture. Argument za ovakvo rješenje proizilazi iz činjenice da su komunalne djelatnosti djelatnosti od javnog interesa čije se obavljanje mora zasnivati na principu da se građanima pruži najveći kvalitet usluge za što nižu cijenu za izvršenu uslugu. U tom slučaju, komunalna preduzeća čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave, svoje poslovanje ne zasnivaju na profitu koji bi im obezbijedio da ulažu u razvoj komunalne infrastrukture.

Odnos prema komunalnoj infrastrukturi i pitanjima vlasništva nad njom naročito su bitni prilikom planiranja transformacije komunalnih sistema. Ne smije se zanemariti da, bez obzira na stanje neke komunalne infrastrukture, ona predstavlja veliki kapital na kojem počiva ukupan razvoj gradova. Zbog toga prilikom planiranja organizacionih i vlasničkih promjena prilikom transformacije komunalnih preduzeća treba to imati u vidu, kao i osobinu komunalne infrastrukture da je potreban dug period njene izgradnje, čak i kad postoje kvalitetni finansijski izvori i gotova tehnička rješenja. Posebno važan aspekt u planiranju transformacije komunalnih preduzeća je taj da komunalna infrastruktura, po svojoj prirodi, predstavlja izvor raznih oblika monopola.

## 8.9. UČEŠĆE PRIVATNOG SEKTORA U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI

U prethodnom periodu bilo je mnogo primjera zapostavljanja ili lošeg planiranja u oblasti izgradnje i održavanja objekata komunalne infrastrukture, što je za posljedicu imalo nagomilane probleme koji se teško mogu riješiti u kratkom roku. Iz nedovoljnih budžetskih sredstava u postojećim uslovima ne može se obezbijediti rekonstrukcija postojeće komunalne infrastrukture jer značajan dio sredstava odlazi na finasiranje djelatnosti preduzeća, pa to izaziva nisku (kapitalnu) opremljenost rada. Prihodi ostvareni po osnovu depresiranih cijena komunalnih usluga i naknada nijesu dovoljni da pokriju troškove tekuće reprodukcije.

Vlade mnogih zemalja, svjesne činjenice da javni sektor ne može u potpunosti zadovoljiti rastuću potražnju za kvalitetom i kvantitetom pružanja komunalnih usluga, kao i za infrastrukturom potrebnom za obavljanje tih djelatnosti, nastoje da stvore uslove za ulazak privatnog sektora u oblastima gdje se javni sektor pokazuje neuspješnim.

Privatni sektor može uzeti učešća u obavljanju komunalnih djelatnosti kroz dva osnovna oblika:

- ✚ Privatizacija – što znači prodaju pojedinih preduzeća ili njihovih djelova u skladu sa Zakonom o privatizaciji, što podrazumijeva poštovanje principa transparentnosti i javnosti. S obzirom da su komunalna preduzeća nehomogena i da svijim aktivnostima najčešće pokrivaju više komunalnih djelatnosti, privatizaciji obično prethodi segmentacija preduzeća.
- ✚ Drugi oblik je kada lokalna zajednica predaje privatnom komunalnom preduzeću na upotrebu određena sredstva i prava na obavljanje određene djelatnosti, odnosno kada privatni sektor učestvuje u vršenju javnih usluga. To bi se moglo nazvati privatizacijom funkcija.

### ***Privatizacija preduzeća***

Tranzicioni procesi u Crnoj Gori nametnuli su obavezu da se izvrši proces transformacije preduzeća u komunalnom sektoru. Kada se govori o transformaciji postojećih komunalnih preduzeća, prije svega se misli na poboljšanje njihove efikasnosti kroz uvođenje tržišnih mehanizama u procesu donošenja odluke o povjeravanju poslova i uključivanje privatnog kapitala u ovu oblast. Proces privatizacije komunalnih preduzeća nosi niz specifičnosti. Tu se prije svega mora imati na umu da su djelatnosti kojima se bave javna komunalna preduzeća, proglašena od značaja za život i rad lokalnog stanovništva. Druga važna specifičnost komunalnog sektora sastoji se u tome da lokalna samouprava iz svog budžeta pruža podršku javnim komunalnim preduzećima, što nosi i negativne posljedice kao što su: neracionalnost u troškovnom smislu, tržišnu neinventivnost u naplati i unapređenju svoje djelatnosti. Navedeno ih čini sporim i neefikasnim, odnosno neprilagođenim tržišnim uslovima. S druge strane, opravdano se može postaviti pitanje, kako preduprijeti monopolske pozicije javnih komunalnih preduzeća i kako ustanoviti obavezujuće norme ponašanja u postupku vlasničke transformacije. Privatizacija komunalnih preduzeća ili njihovih djelova, pred opštine, kao osnivača tih preduzeća, stavlja dilemu do koje mjere dozvoliti privatizaciju u komunalnim preduzećima i gdje je granica vrlo opasnog gubljenja kontrole nad ovim značajnim segmentom privrede. Činjenica je, međutim, da je privatizacija komunalnih djelatnosti već počela. U skoro svim gradovima u Crnoj Gori djelatnost prevoza putnika u lokalnom javnom saobraćaju obavljaju privatna preduzeća. Takođe su u nekim gradovima i poslovi parkiranja i održavanja javne rasvjete povjereni privatnim preduzećima. Ipak, u cjelini gledano, učešće privatnog sektora u ukupnim komunalnim uslugama, još uvijek je ograničeno.

Sa stanovišta privatnog sektora, glavni problem u pružanju komunalnih usluga predstavlja veličina potrebnog ulaganja koje se amortizuje tek u dugom vremenskom periodu, kao i nedostatak garancija da će ulaganja rezultirati većim povratom sredstava. Takođe se postavlja i pitanje vlasništva nad objektima i uređajima koji se izgrade za potrebe obavljanja komunalnih djelatnosti.

Prije stupanja u bilo kakve odnose sa privatnim partnerom potrebno je izvršiti konsolidaciju stanja u komunalnom preduzeću. Konsolidacijom, ne samo da se trenutno poboljšava nivo komunalnih usluga, već se značajno poboljšava pregovaračka pozicija u odnosima sa privatnim partnerom. To podrazumijeva da i u sektoru naplate usluga treba preduzeti određene mjere kojima se štiti prihod komunalnih preduzeća. Postojećim sistemom naplate i zaštite prihoda ne može se računati na zainteresovanost privatnog kapitala da investira u komunalnu oblast. Segmentiranje postojećih preduzeća treba da se zasniva na koncepciji restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća i razdvajanju komunalnih od sporednih djelatnosti, kao i razdvajanje raznorodnih komunalnih djelatnosti ukoliko za to postoje tehnički i ekonomski opravdani razlozi.

Uvođenje privatnog kapitala u komunalnu sferu mijenja odnose u ovoj oblasti. Za privatni kapital je svakako interesantno da koristi monopol postojeće infrastrukture, ali istovremeno nema motiv ni interes da pravi ustupke građanima na račun svog prihoda. Nedovoljno dobro planiran i loše regulisan ulazak privatnog kapitala u komunalnu infrastrukturu sigurno dovodi do neadekvatnog održavanja (investicionog i tekućeg) i propadanja komunalne infrastrukture.

Privatni sektor je, u principu, u svim zemljama uglavnom davao pozitivne rezultate kada je u pitanju smanjenje troškova poslovanja, ali je takođe vršio snažan pritisak na cijene zbog dostizanja više profitne stope, bez motiva za značajnije investicije prije svega u održavanje infrastrukture, objekata, postrojenja, opreme i sredstava. Velike multinacionalne kompanije su sklone pokušajima eliminacije konkurencije i stvaranju i zadržavanju monopolskog položaja, pa prema tome i pritisku na cijene radi što većeg profita.

I pored navedenog, ima prostora za ulaganja privatnog kapitala u neke djelove komunalne infrastrukture.

*Jedinice lokalne samouprave koje se budu odlučile za neki oblik partnerstva sa privatnim kapitalom vezanim za izgradnju ili korišćenje komunalne infrastrukture morale bi da kvalitetno planiraju svoje potrebe, da pažljivo ulaze u ugovorne obaveze i da se sistemom višestrukih kontragarancija obezbijede od mogućih rizika.*

### ***Ustupanje poslova privatnom partneru***

Komunalna infrastruktura, za obavljanje komunalnih djelatnosti vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodama nije na prodaju. Ona je lokalno dobro u državnoj svojini kojim raspolaže jedinica lokalne samouprave i ukoliko bi se odlučila za tako nešto, ulazi u veliki rizik da slabi svoje pozicije, pa i politički uticaj. Jedina prihvatljiva mogućnost za ulazak privatnog kapitala u komunalnu infrastrukturu je koncesija, ali samo za one objekte koji do sada nijesu izgrađeni. U slučaju koncesionog aranžmana kvalitet rješenja zavisiće prije svega od međusobnih prava i obaveza definisanih ugovorom o koncesiji.

Koncesioni aranžman predstavlja jedan od načina da se privuče privatni kapital u komunalnu oblast. To je vrsta ugovora između jedinice lokalne samouprave, kao davaoca koncesije, i domaćeg ili stranog pravnog lica kao koncesionara. Koncesija se pokazala kao politički bezbolnija i za lokalne vlasti prihvatljivije rješenje ulaska privatnog sektora u obavljanje komunalnih djelatnosti ukoliko se objekti izgrađeni kroz ugovor o koncesiji vraćaju u javno vlasništvo. Kako je jedna od definicija koncesije *izgradi – koristi – predaj* (BOT aranžman), jasno je da je koncesija u komunalnoj oblasti moguća i poželjna kod svih do sada neizgrađenih objekata komunalne infrastrukture ili kod svih do sada nezastupljenih komunalnih usluga.

Podsticaj koncesionara je da ogromnu većinu ulaganja koncentriše na početku uzimanja koncesije, a da vremenom manje ulaže, a više kumulira dobit. Koncesionar nema interesa da predmet koncesija vraća u javno vlasništvo u boljem stanju nego što to predviđa ugovor.

Lice kojem se dodjeljuje koncesija može biti fizičko ili pravno lice koje se ugovorom obvezuje da će obavljati neku djelatnost pod propisanim uslovima. Finansijska sredstva za svoj rad koncesionar stiče naplatom svojih usluga od korisnika, a cijene tih usluga određuje lokalna vlast. Koncesija se obično daje na veći broj godina.

Pored povjeravanja obavljanja komunalnih poslova putem koncesije, ove se djelatnosti mogu vršiti i putem povjeravanja obavljanja komunalnih poslova privatnopravnim ugovorima. Tako se u Francuskoj široko primjenjuje tzv. *affermage*, koji predstavlja neku vrstu davanja u zakup prava na obavljanje određene djelatnosti. Obično se daje na manji broj godina. Korisnik *affermagea* naplaćuje svoje usluge od korisnika usluga, a naknada za njegov rad može biti unaprijed utvrđena u fiksnom iznosu ili ovisna o izvršenju poslova odnosno ostvarenom finansijskom rezultatu. Visinu naknade za obavljanje poslova utvrđuju lokalne vlasti.

Ostali mogući vidovi ulaska privatnog sektora u obavljanje komunalnih djelatnosti su:

- ✚ stvaranje mješovitih preduzeća (dominacija državne svojine tj. manjinski udio privatnog kapitala);
- ✚ ugovor o menadžmentu, kada se upravljanje komunalnim preduzećem prepusti u ugovorenom periodu privatnim pravnim ili fizičkim licima.;
- ✚ ugovaranje usluga (izdavanje pomoćnih komercijalnih usluga iz komunalnog preduzeća, zaključivanjem ugovora sa privatnim preduzećem ili sa fizičkim licem, najčešće do pet godina);
- ✚ ustupanje (lizing) ugovorom postrojenja privatnom preduzeću na eksploataciju na tačno određeno vrijeme u proceduri konkursa između više privatnih preduzeća;
- ✚ ugovor o franšizingu (između većeg javnog komunalnog preduzeća i više manjih privatnih preduzeća)

U svim slučajevima treba obezbijediti garanciju da će komunalne potrebe biti na adekvatan način obavljene i od strane privatnog sektora i otkloniti svaku bojazan da se ovi poslovi neće obavljati na način i u utvrđenom obimu kao od strane javnog sektora. Ta garancija, prije svega, mora se dati kroz dokazanu materijalno-tehničku i stručnu osposobljenost privatnog sektora, ali i kroz stalnu provjeru i kontrolu da se potrebe građana od neposrednog javnog interesa zadovoljavaju kvalitetno, uspješno i u obimu koji je potreban.

Lokalne zajednice imaju imperativni zadatak da trajno obnavljaju, razvijaju i unaprijeđuju komunalne djelatnosti i vrše neposredan nadzor i kontrolu obavljanja tih djelatnosti..

## 8.10. REGIONALIZACIJA U OBAVLJANJU KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Region se može definisati kao administrativni i funkcionalni region, što ukazuje na različite aspekte regionalizacije, pa se termin "regionalizacija" može koristiti kao politički ili poslovni termin. Crna Gora nema administrativnu podjelu po regionima, tako da se pojam regionalizacije u ovom dokumentu koristi kao poslovni termin, koji može biti i zamijenjen terminom "međupštinska saradnja".

Regionalizacija u komunalnom sektoru je tendencija koja se razvija iz želje za efikasnijim upravljanjem i ekonomijom obima. Ovakav vid saradnje najviše je prisutan u nordijskim zemljama u okviru modela transformacije koji se zove "Public-public partnership", gdje nekoliko opštinskih komunalnih preduzeća (npr. vodovoda) kreira jednu veliku regionalnu kompaniju za vodosnabdijevanje u kojoj su osnivački uložili jednaki vrijednostima koje su kompanije pojedinačno unijele u nju.

Prednosti regionalnih kompanija su:

- ✚ veća vrijednost osnovnih sredstava;
- ✚ jača kreditna sposobnost;
- ✚ efikasnije upravljanje;
- ✚ stabilniji dugotrajni razvoj;
- ✚ lakša kontrola od strane nacionalnih zakonodavnih tijela;
- ✚ ekonomija obima.

Bez obzira na sve prednosti koje ima ovakav vid organizovanja komunalnih djelatnosti, postoje otpori koji proizilaze iz:

- ✚ nezadovoljstva opština što moraju da predaju upravljanje opštinskim komunalnim preduzećem, kako bi se ono pridružio regionalnoj kompaniji;
- ✚ nezadovoljstva zaposlenih u opštinskim komunalnim preduzećima, što zbog mogućeg prevelikog broja zaposlenih u novom regionalnom preduzeću, mogu doći u poziciju da budu otpušteni;
- ✚ nezadovoljstva političkih partija koje bi na taj način djelimično izgubile uticaj na rad preduzeća i zapošljavanje u njima.

Međupštinska, regionalna saradnja u Crnoj Gori nije potpuno novi koncept. Upravljanje otpadom u Crnoj Gori, na način predložen strateškim planskim dokumentima, počiva na tom konceptu. U skladu s tim, već su izgrađena dva infrastrukturna objekta regionalnog karaktera – regionalni centri za upravljanje otpadom u Podgorici i Baru, a u toku je priprema za realizaciju još tri-četiri takva objekta. Iako se radi o objektu koji nije rezultat međupštinske saradnje, ovdje je značajno navesti i regionalni vodovodni sistem kojim se obezbjeđuje voda za opštine Crnogorskog primorja.

Važno je, međutim, stimulisati i dobrovoljno formiranje regionalnih organizacija u ostalim komunalnim oblastima, posebno u sektoru vodosnabdijevanja, odvođenja i tretmana otpadnih voda. Argumentacija u korist regionalizacije uključuje sljedeće:

- ✚ Ekonomsko ukрупnjavanje – regionalizacijom je moguće ostvariti značajne uštede troškova. Regionalizovana preduzeća bi takođe imala veću mogućnost obezbjeđivanja specijalizovanih kvalifikovanih kadrova, što manja opštinska preduzeća ne bi mogla sebi priuštiti.

- ✦ Efikasnije upravljanje vodnim resursima – Regionalizovana preduzeća mogu efikasnije ulagati u zaštitu riječnih slivova, razvoj i upravljanje izvorištima.
- ✦ Poštovanje Direktive o vodama Evropske unije – Veća regionalna preduzeća će lakše ispoštovati uslove propisane Direktivom o vodama Evropske unije. Na primjer, Direktiva o vodama zahtijeva da se vodnim resursima upravlja na osnovu riječnih slivova, uključujući izradu i implementaciju planova za upravljanje riječnim slivovima. Na sličan način, regionalna preduzeća mogu lakše snositi troškove vezane za implementaciju direktive.

Iako se prepoznaju prednosti regionalizacije, u cilju uvažavanja političkih opredjeljenja ključnih zainteresovanih faktora u Crnoj Gori, predlaže se dobrovoljni pristup regionalizaciji. Lokalne samouprave treba podsticati na formiranje regionalnih preduzeća. Pored toga na Državi je da obezbijedi takav pravni i poslovni ambijent koji će navesti jedinice lokalne samouprave na regionalizaciju komunalnih preduzeća.

## 8.11. REGULACIJA SEKTORA

Uporedo sa transformacijom komunalnog sektora, potrebna je i njegova regulacija. Pored ostalog to znači da se sa dosadašnjeg *određivanja* cijena pređe na *regulaciju* cijena shodno većem uključivanju ekonomskih elemenata. Regulaciju treba shvatiti i kao borbu protiv svih nagtivnosti koje sadrži pozicija monopola nad korišćenjem objekata i opreme potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Nezavisna regulatorna tijela imaju izuzetan značaj u borbi protiv duboko ukorijenjene politizacije komunalnog sektora. Ova tijela imaju značajne kontrolne i regulatorne nadležnosti u oblastima u kojima politizacija može da uzrokuje veliku štetu.

Neophodno je da ovakva tijela imaju adekvatnu poziciju u političkom i pravnom sistemu, kao i odgovarajuće nadležnosti i pravne mehanizme kako bi mogla da obavljaju svoje funkcije. Razlozi za osnivanje ovakvih tijela moraju da budu jasno označeni, njihove nadležnosti precizno definisane i otklonjen svaki sukob interesa koji bi omogućio miješanje izvršne vlasti ili sukob nadležnosti sa drugim nezavisnim tijelima. Isto tako, ova tijela moraju da imaju odgovarajuću nezavisnost kako bi mogla da obavljaju preuzete nadležnosti. Nezavisna tijela moraju da posjeduju i odgovarajući stepen autonomije, kako bi mogla da kontrolišu rad svih učesnika komunalnog sektora, nepristrasno regulišu određene oblasti i eliminišu politički pritisak. Nezavisno tijelo može da obavlja nepristrasno svoju funkciju jedino ukoliko je uspostavljena distanca u odnosu na ostale grane vlasti i druge zainteresovane strane (kompanije, političke partije, interesne grupe, itd).

Regulatorni mehanizam za komunalni sektor treba uspostaviti zakonom i na taj način definisati njegova ovlašćenja i obaveze. (mehanizmi za formiranje cijena i tarifa, pružanje usluga, poštovanje poslovnih principa, itd.).

U ovom trenutku prepoznajemo da bi takvo tijelo trebalo da obavlja neke od navedenih poslova:

1. podnosi Vladi i jedinicama lokalne samouprave inicijative za donošenje i izmjene i dopune propisa kojima se uspostavljaju odnosi u oblasti komunalnih djelatnosti;
2. informiše Ministarstvo o stanju u pojedinoj komunalnoj djelatnosti koje upućuje na potrebu proglašenja javnog interesa u obavljanju određene komunalne djelatnosti od strane Vlade Crne Gore;

3. na zahtjev jedinice lokalne samouprave, daje mišljenje na određivanje neke djelatnosti kao komunalne;
4. učestvuje u pripremi dokumentacije potrebne za pripremu i sprovođenje javnog oglasa za izbor vršioca komunalne djelatnosti, pri čemu priprema predlog projektnog zadatka za javni oglas i vrši procjenu vrijednosti jediničnih radova sadržanih u projektnom zadatku;
5. učestvuje u radu skupštine opštine prilikom donošenja odluke o raspisivanju javnog oglasa i odluke o povjeravanju poslova, odnosno koncesiji;
6. na zahtjev jedinice lokalne samouprave daje mišljenje na planove i programe obavljanaj komunalnih djelatnosti, kao i na izvještaje o izvršenju tih planova i programa;
7. daje mišljenje na izvještaj o radu vršioca komunalne djelatnosti;
8. rješava sporove koji mogu nastati kada dvije ili više jedinica lokalne samouprave zajednički obavljaju komunalnu djelatnost, kada je, zbog nemogućnosti opština da obezbijede zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti korišćenjem infrastrukture koja se proteže na području više jedinica lokalne samouprave, Vlada utvrdila javni interes i preuzela da obezbijedi obavljanje te komunalne djelatnosti, kao i u slučajevima kada se komunalna djelatnost obavlja na zaštićenim područjima ili područjima posebne namjene;
9. daje mišljenje u vezi sporova vezanih za korišćenje komunalne infrastrukture;
10. učestvuje u pripremi indikatora, utvrđivanju rokova, načinu dostavljanja i metodu obrade podataka za sistematsko praćenje stanja u oblasti komunalnih djelatnosti;
11. daje mišljenje na visinu i način obračuna cijene, odnosno promjene cijene komunalne usluge i učestvuje u raspravi na sjednici skupštine opštine prilikom razmatranja zahtjeva za prpomjenu cijena;
12. utvrđuje elemente i metodologiju obračuna troškova naknade za priključenje;
13. sprovodi redovnu godišnju analizu primjene standarda kvaliteta i obima komunalnih usluga;
14. utvrđuje formu i sadržaj izvještaja o obavljanju komunalnih djelatnosti, odnosno isporuci komunalnog proizvoda, kao i finansijskih izvještaja koje dostavljaju vršioci komunalnih djelatnosti i jedinice lokalne samouprave;
15. na zahtjev nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, daje mišljenje na predlog ugovora o zajedničkom obavljanju komunalnih djelatnosti za dvije ili više jedinica lokalne samouprave ili na način sprovođenja istog;
16. na zahtjev nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, daje mišljenje na tekst i način primjene ugovora o povjeravanju, odnosno koncesiji;
17. vodi registar ugovora o koncesiji, odnosno povjeravanju poslova;
18. daje ocjenu ispunjenosti uslova koji nijesu utvrđeni drugim propisima u pogledu posjedovanja opreme i sredstava za obavljanje komunalne djelatnosti.



## 8.12. REFORMSKE PROMJENE U CILJU UNAPREĐENJA STANJA U OBLASTI KOMUNALNIH DJELATNOSTI

U Tabeli 38 dat je pregled mjera/mehanizama definisanih odredbama Zakona o upravljanju otpadom, Predloga zakona o komunalnim djelatnostima, kao i dodatnih iskustveno prepoznatih mjera čijim efikasnim i cjelovitim sprovođenjem/uvođenjem se daje doprinos bitnijem unapređenju stanja u komunalnim djelatnostima.

Tabela sadrži pregled neophodnih promjena i mjera čijim sprovođenjem se uvodi drugačiji način u organizovanju, uređenju i obavljanju komunalnih djelatnosti. Takođe, za svaku od mjera naveden je način implemntacije, bez obzira da li su uslovi implemntacije propisani u postojećem Zakonu o upravljanju otpadom ili u Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima ili je potrebno da se pripreme i donesu određene promjene u drugim propisima relevantnim za uređenje odnosa u oblasti komunalnih djelatnosti.

U Tabeli 39 dat je pregled konkretnih situacija, odnosno rekršaja i način na koji je moguće obezbijediti promjenu ponašanja kroz izricanje kazni za učinjene prekrašje.

**Tabela 38** - Promjene neophodne za reformisanje stanja u oblasti komunalnih djelatnosti

PROMJENE U ODNOSU NA SADAŠNJE STANJE	RB	MJERA	NAČIN IMPLEMENTACIJE	NAPOMENA
<b>Efikasnost u obavljanju poslova i cjelovito i jasno definisane nadležnosti/odgovornosti u obavljanju komunalnih djelatnosti</b>	1.1.	Prestanak povjeravanja poslova (u pojedinim slučajevima prirodnog monopla) na vremenski neograničen period i konkurentnu otvorenost	Jedinica lokalne samouprave je obavezna da sprovede postupak javnog nadmetanja radi povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti	Javnim nadmetanjem su uvedeni tržišni mehanizmi u obavljanju poslova od javnog interesa kojima se „primoravaju“ privredna društva koje osniva opština/država da kvalitetnije i efikasnije obavljaju poslove
	1.2.	Razdvojit poslove koji imaju karakter javnog interesa od tzv. „sporednih“ poslova	Privredno društvo može da obavlja samo poslove koji se odnose na komunalne djelatnosti utvrđene ovim zakonom	Do sada su komunalna preduzeća dio svojih kapaciteta odvajala za poslove prema trećim licima i zbog toga zanemarivala kvalitet i efikasnost u obavljanju poslova od javnog interesa
	1.3.	Jasno razdvojene nadležnosti/odgovornosti u dijelu tekućeg i investicionog održavanja komunalne infrastrukture, postrojenja, objekata, opreme i sredstava	Investicioni poslovi i poslovi inesticionog održavanja ne mogu se povjeriti ugovorom o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti	Investiciono održavanje je investiciona aktivnost i mora biti predmet javnog nadmetanja koje organizuje vlasnik infrastrukture, odnosno jedinica lokalne samouprave
			Skupština jedinice lokalne samouprave donosi godišnji program investicionog i tekućeg održavanja i usvaja izvještaje o realizaciji istih	Ministarstvo priprema propis o sadržaju godišnjeg programa obavljanja komunalnih djelatnosti i izvještaja o realizaciji istog (član 25 stav 5 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima)
	1.4.	Puna transparentnost rada komunalnih preduzeća, ostvarenih prihoda kao i trošenja sredstava	Obaveznost usvajanja godišnjih programa obavljanja komunalnih djelatnosti i izvještaja o realizaciji istih od strane skupštine jedinice lokalne samouprave	Ministarstvo propisuje sadržaj programa obavljanja komunalnih djelatnosti i izvještaja o realizaciji istog (član 25 stav 5 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima)
			Obaveza sprovođenja monitoringa komunalnih djelatnosti na godišnjem nivou	Program monitoringa propisuje Ministarstvo, a jedinice lokalne samouprave su dužne da ga sprovedu (član 43 stav 6 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima)
1.5.	Detaljno propisati kaznene mjere	Oko 90 jasno propisanih prekršaja za koje je predviđena kazna	Iznos kazni za odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave kreće se u rasponu od 1.000 do 2.000 €; za pravno lice vršioca komunalne djelatnosti od 7.500 do 20.000 €; za odgovorno lice u pravnom licu vršiocu djelatnosti od 1.000 do 2.000 €; za preduzetnika vršioca djelatnosti od 1.500 do 6.000 €; za pravna i fizička lica predviđena su dva nivoa iznosa kazni za teže i za lakše prekršaje; za teže prekršaje iznos kazni je: za pravna lica 1.500 do 7.500 €; za odgovorno lice u pravnom licu od 500 – 2.000 €; za preduzetnika 1.000 do 5.000 € i fizičko lice 500 do 2.000 €;	
1.6.	Jaka komunalna preduzeća, kroz okrupnjavanje više malih u jedno veće	Propisana obaveza ispunjavanja određenih uslova, među kojima će biti i minimalni broj korisnika kojima preduzeće pruža usluge	Uslove propisuje Ministarstvo (član 22 stav 4 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima)	

PROMJENE U ODNOSU NA SADAŠNJE STANJE	RB	MJERA	NAČIN IMPLEMENTACIJE	NAPOMENA
<b>Efikasnost u obavljanju poslova i cjelovito i jasno definisane nadležnosti/odgovornosti u obavljanju komunalnih djelatnosti (nastavak)</b>	1.7.	Uspostaviti sveobuhvatan sistem inspeksijskog nadzora	Jasno razgraničene nadležnosti inspekcije na državnom nivou i komunalne inspekcije i komunalne policije	Potrebno je razmotriti mogućnost sprovođenja nadzora nad radom komunalne inspekcije od strane ekološke inspekcije kroz izmjene i dopune zakona o inspeksijskom nadzoru Potrebno je da Skupština Crne Gore donese i Zakon o komunalnoj policiji
	1.8.	Odgovornost predsjednika opštine/gradonačelnika za stanje u oblasti upravljanja komunalnim otpadom	Za sprovođenje lokalnog plana odgovoran je izvršni organ jedinice lokalne samouprave	U Zakonu o upravljanju otpadom nijesu predviđene kaznene mjere za predsjednika opštine/gradonačelnika; lokalni plan usvaja skupština jedinice lokalne samouprave koja bira predsjednika opštine/gradonačelnika
	1.9.	Uspostaviti sistem integralnog upravljanja otpadom	Lokalni plan upravljanja otpadom mora biti usaglašen sa Državnim planom i dostavlja se, radi ocjene usaglašenosti, na saglasnost Ministarstvu	Na ovaj način obezbjeđuje se koordinacija, a time i efikasnost u sprovođenju obaveza koje Crna Gora im u prcesu harmonizacije odnosa sa EU zakonodavnim okvirom
	1.10	Pojačati odgovornost jedinice lokalne samouprave u dijelu realizacije lokalnog plana upravljanja otpadom	Propisati obavezu da skupština jedinice lokalne samouprave usvaja godišnji izvještaj o realizaciji lokalnog plana upravljanja otpadom	Izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom realizovaće se ova mjera
	1.11.	Uspostaviti uslove za zdravu konkurenciju u obavljanju poslova upravljanja otpadom	Poslove prerade i/ili odstranjanja i sakupljanja i transporta otpada može obavljati svako privredno društvo i preduzetnik, koje ispunjava propisane uslove	Ministarstvo propisuje bliže uslove za dobijanje dozvole obavljanje poslova prerade i/ili odstranjanja otpada (član 31 stav 7), odnosno za upis u registar sakupljača/prevoznika (član 37 stav 4)
	1.12.	Detaljno propisati kaznene mjere	Propisano je oko 70 slučajeva kršenja odredbi Zakona o upravljanju otpadom za koje je predviđena kazna	Iznos kazni za pravna lica kreće se u rasponu od 500 do 40.000 €, za odgovorno lice u pravnom licu od 250 do 4.000 €; za preduzetnika od 500 do 6.000 i za fizičko lice od 30 do 2.000 €.
	1.13.	Uvesti sistem evidencije tokova otpada radi uspostavljanja cjelovitog praćenja stanja u ovoj oblasti	Vođenje evidencije je obavezno za imaoce, trgovca i posrednika, jedinicu lokalne samouprave za komunalni otpad; formular o transportu otpada sastavni je dio evidencije tokova otpada	Agencija za zaštitu životne sredine vodi evidenciju o proizvodnji i upravljanju otpadom na osnovu podataka iz godišnjih izvještaja o otpadu; evidencija tokova otpada sastavni je dio informacionog sistema zaštite životne sredine
	1.14.	Povećati posvećenost i „motivisanost“ opština	Kazne za opštine koje ne ispune obaveze sadržane u lokalnom planu upravljanja otpadom, odnosno u Državnom planu upravljanju otpadom	Potrebno je analizirati uslove da se Zakonom o finansiranju lokalne samouprave predvidi mogućnost obustave transfera sredstava jedinicama lokalne samouprave



PROMJENE U ODNOSU NA SADAŠNJE STANJE	RB	MJERA	NAČIN IMPLEMENTACIJE	NAPOMENA
Ograničenje monopola	2.	Uvođenje tržišnih mehanizama u obavljanju komunalnih djelatnosti	Jedinica lokalne samouprave je obavezna da sprovede postupak javnog nadmetanja radi povjeravanja obavljanja komunalne djelatnosti	Ovom mjerom daje podsticaj pormjeni dosadašnjeg načina neefikasnog i nedovoljno kvalitetnog pružanja usluga i rada većeg broja komunalnih preduzeća čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave ili država (prije svega zbog monopola koji imaju u obavljanju komunalnih djelatnosti)
Zelena radna mjesta i šansa za razvoj preduzetništva	3.1.	Uspostaviti sistem kojim se poštuju principi održivog razvoja kroz uvođenje standarda i transponovanje EU propisa u naš zakonodavni sistem	U Predlogu zakona o komunalnim djelatnostima je propisana obaveza uvođenja tehničkih i standarda u pogledu obima i kvaliteta usluge; u Zakonu o upravljanju otpadom je propisan veliki broj aktivnosti kojima se definiše integralno upravljanje otpadom	Standardi u obavljanju komunalnih djelatnosti i posebno upravljanju otpadom i proces harmonizacije našeg sa relevantnim zakonodavnim okvirom EU iziskuju viši nivo složenosti u organizovanju i obavljanju komunalnih djelatnosti i upravljanja otpadom, a time i prostor za otvaranje novih radnih mjesta
	3.2.	Obezbijediti određene povoljnosti za obavljanje poslova iz oblasti upravljanja otpadom i komunalnih djelatnosti	U okviru Investiciono razvojnog fonda predvidjeti sredstva za „start up“ preduzetničke aktivnosti	Primjena Zakona o upravljanju otpadom i propisa kojim se uređuju odnosi u oblasti komunalnih djelatnosti zahtijeva inovativnost, kreativnost i dobre organizacione sposobnosti; potrebno je sa drugim nadležnim resorima naći model za razvoj preduzetništva i konsultantskih usluga u ovim oblastima
Otpad resurs (sirovina), a ne problem	4.	Dostići ciljeve koji se odnose na ponovnu upotrebu i recikliranje kroz definisani način upravljanja otpadom koji podrazumijeva produženu odgovornost proizvođača, kao i obaveznost selektivnog sakupljanja otpada	Propisani su ciljevi da se: 1. pripremi za ponovnu upotrebu i recikliranje najmanje 50% ukupne mase prikupljenog otpadnog materijala kao što su papir, metal, plastika i staklo iz domaćinstava i drugih izvora; 2. najmanje 70% neopasnog građevinskog otpada pripremi za ponovnu upotrebu i recikliranje i druge načine prerade kao što je korišćenje za zamjenu drugih materijala;	U Zakonu o upravljanju otpadom iz 2008. godine utvrđena je obaveza organizovanja selektivnog sakupljanja otpada; međutim u postupku donošenja Zakona iz 2011. godine, amandmanskim djelovanjem pojedinih poslanika u Skupštini Crne Gore rok za realizaciju ove obaveze iz člana 42 stav 2 Zakona o upravljanju otpadom je pomjeren za 2015. godinu. Da nije bilo amandmanskog djelovanja ostala bi obaveza selektivnog sakupljanja otpada uz mogućnost primjene kaznenih mjera za njegovo nepoštovanje
Povrat otpada u energiju, odnosno korišćenje otpada za dobijanje energije	5.	Odvojiti biorazgradivi otpad radi recikliranja, kompostiranja, proizvodnje biogasa i materijala i/ili energetske prerade	Propisana je obaveza postepenog smanjivanja količina biorazgradivog otpada koji se odlaže na deponijama	
Otvorenost za investiranje u izgradnju komunalne infrastrukture od strane privatnog sektora	6.	Stvoriti transparentne uslove za dodjelu koncesije za izgradnju infrastrukture i obavljanje poslova određene komunalne djelatnosti koristeći izgrađenu infrastrukturu	Izgradnja, održavanje i korišćenje komunalne infrastrukture, radi obavljanja komunalnih djelatnosti može se dodijeliti, na osnovu ugovora o koncesiji, u skladu sa Zakonom o koncesijama i drugim relevantnim propisima	

PROMJENE U ODNOSU NA SADAŠNJE STANJE	RB	MJERA	NAČIN IMPLEMENTACIJE	NAPOMENA
Promjene u ponašnju nadležnih subjekata	7.	Sprovesti edukaciju i primijeniti kaznene mjere	U Strategiji upravljanja otpadom u Crnoj Gori i državnim i lokalnim planovima upravljanja otpadom predviđene su aktivnosti za promjenu odnosa svih uključenih subjekata, a navedenim zakonima i mjere inspekcijkog nadzora i kazne za prekršioce	
Promjena odnosa građana prema očuvanju životne sredine i doprinos usporavanju negativnih efekata klimatskih promjena	8.1.	1. očistimo Crnu Goru 2. edukacija 3. kazne	1. obaveze kroz društveno korisni rad 2. kroz školske programe, konkretne akcije i druge marketinške aktivnosti 3. sprovođenje zakona	1. U saradnji sa nadležnim resorima definisati mogućnosti i propisati mjere koje će omogućiti čišćenje i pošumljavanje površina u Crnoj Gori
	8.2.	Pošumljavanje povodom nekog događaja	Marketinške aktivnosti i eventualno donijeti propis u vezi pošumljavanja	U saradnji sa nadležnim resorima definisati mogućnosti i propisati mjere koje će omogućiti čišćenje i pošumljavanje površina u Crnoj Gori
Poštovanje principa „zagađivač plaća“	9.	Obaveznost pokrivanja svih troškova pružanja usluga	Propisani su elementi za formiranje cijene za izvršenu komunalnu uslugu	Elemente i metodologiju za određivanje cijene komunalne usluge propisuje Vlada
Trasnoformacija javnih preduzeća u privredna društva	10.	Sprovesti postupak organizacione transformacije javnog preduzeća u privredno društvo	U skladu sa Zakonom o privrednim društvima i Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta	Istovremeno sa ovom transformacijom mora se raditi na definisanju vlasništva nad infrastrukturom
Podizanje nivoa uredenosti i čistoće naselja u Crnoj Gori	11.	Uvesti stabilne izvore finansiranja kroz naknadu za obavljanje poslova zajedničke komunalne potrošnje	Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici nepokretnosti (stambeni i poslovni prosori, garažna mjesta, izgrađeni i neizgrađeni prostor) koje se nalaze u naseljima koja imaju obezbijeđenu javnu rasvjetu i pristupni put.	Djelatnosti zajedničke komunalne potrošnje (upravljanje atmosferskim vodama, održavanje javnih površina, održavanje zelenih površina, upravljanje javnom rasvjetom i sl) utvrđene su u članu 3 stav 3 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima
Smanjenje gubitaka u vodovodnim mrežama	12.	Sistem indikatora	Kroz sistem monitoringa komunalnih djelatnosti	Do sada nijesu bili definisani izvori za plaćanje čišćenja javnih površina, održavanja zelenih površina, javne rasvjete
Obezbjedivanje održivog obavljanja komunalnih djelatnosti	13.1.	Definisati cijenu usluge na način da se pokrivaju svi troškovi njenog pružanja u okviru finansijskih kapaciteta proisteklih iz standarda korisnika usluge	Izrada tarfinog plana i usvajanja istog i dugoročnih odrednica razvoja komunalne djelatnosti od strane skupštine jedinice lokalne samouprave	Usvajanjem dugoročnih odrednica razvoja određene komunalne djelatnosti i dugoročne projekcije tarifnog sistema, posebno u dijelu vraćanja kredita/uloženih sredstava za izgradnju objekata i nabavaku opreme za obavljanje komunalne djelatnosti, obezbjeđuju se uslovi za pravovremenu procjenu mogućnosti korisnika usluga da plate ispostavljene račune

PROMJENE U ODNOSU NA SADAŠNJE STANJE	RB	MJERA	NAČIN IMPLEMENTACIJE	NAPOMENA
Obezbjedivanje održivog obavljanja komunalnih djelatnosti (nastavak)	13.2,	U okviru jedne institucionalne cjeline Ministarstva održivog razvoja i turizma objediniti nadležnosti u dijelu komunalnih djelatnosti i naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	Izvršiti izmjene i dopune akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu na način da organizaciona cjelina za oblast komunalnih djelatnosti bude nadležna i za praćenje načina realizacije naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	Obezbijediti uslove da organizaciona cjelina nadležna za oblast komunalnih djelatnosti u Ministarstvu ima kapacitete (sa stanovišta broja zaposlenih i stručne osposobljenosti) za cjelovito praćenje stanja i definisanje predloga potrebnih mjera za unapređenje stanja u oblasti komunalnih djelatnosti

Tabela 39 – Pregled raspoloživih mjera za rješavanje konkretnih problema u praksi

RB	PROBLEM/PREKRŠAJ	MJERA/ODREDBA U PROPISU	KAZNENA MJERA	NADZOR	NAPOMENA
<b>1</b>	<b>Oblast upravljanja otpadom</b>				
1.	Odlaganje komunalnog i drugog otpada van mjesta predviđenog za tu namjenu, na obalama i u koritima vodotoka, stajaćih voda, na putevima i pored puteva;	Zabrana utvrđena članom 17 tačka 16 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima	Novčana kazna u iznosu od 1.500 eura do 7.500 € za pravno lice, odnosno odgovorno lice u pravnom licu i fizičko lice 500 – 1.000 €; za lakši prekršaj predviđene su kazne prekršajnim nalogom u rasponu od 1.000 – 100 €	Komunalna inspekcija i komunalna policija	
2.	Bacanje papira i drugih otpadaka (flaša, druge ambaleže, žvakaćih guma, opušaka od cigareta i slično);	Zabrana utvrđena članom 18 tačka 22 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima	Novčana kazna od 150 – 1.500 € za fizičko lice, odnosno kazna prekršajnim nalogom za fizičko lice u iznosu od 100 € (amandmanski je ovaj iznos promijenjen na 15 €)	Komunalna inspekcija i komunalna policija	
3.	Odstranjivanje otpada na lokaciji koja nije utvrđena propisima o uređenju prostora, kao i u postrojenjima ili objektima koji ne ispunjavaju uslove utvrđene zakonom;	Zabrana utvrđena članom 17 stav 1 Zakona o upravljanju otpadom	Novčana kazna za pravno lice 1.000 do 40.000 €, odnosno za odgovorno lice u pravnom licu 500 – 4.000 € i fizičko lice sa 1.000 – 6.000 €	Ekološka inspekcija i komunalna inspekcija	

RB	PROBLEM/PREKRŠAJ	MJERA/ODREDBA U PROPISU	KAZNENA MJERA	NADZOR	NAPOMENA
4.	Obaveza selektivnog sakupljanja otpadom	Amandmanskim djelovanjem rok za realizaciju ove obaveze iz člana 42 stav 2 Zakona o upravljanju otpadom je pomjeren za 2015. godinu	(Za pravno lice je predviđena kazna od 5.000 – 20.000 €, za preduzetnika 500 – 6.000 € i za fiziko lie od 30 – 2.000 €)		Ovo je urađeno od strane odbornika u Skupštini Crne Gore Da nije bilo amandmanskog djelovanja ostala bi obaveza selektivnog sakupljanja otpada uz mogućnost primjene kaznenih mjera za njegovo nepoštovanje
5.	Nadležni organ lokalne uprave nije preduzeo mjere za hitnu zaštitu komunalnih objekata i druge imovine koja je ugrožena, odmah po prijemu obavještenja o neplaniranim prekidima isporuke, odnosno po utvrđivanju poremećaja u pružanju komunalne usluge	Predlog zakona o komunalnim djelatnostima, član 37 alineja 2;	Novačna kazna od 1.500 – 2.000 € za odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave i odgovorno lice u organu lokalne uprave	Ekološka inspekcija i Komunalna inspekcija	Da je usvojen Zakon o komunalnim djelatnostima postojala bi mogućnost kažnjavanja odgovornih lica u jedinici lokalne samouprave - Predsjednika Opštine ili sekretara nadležnog sakretarijata
6.	Opštine nijesu obezbijedile sve potrebne pretpostavke, koje su bile u obavezi da obezbijede, za izgradnju sanitarnih deponija.	Propisane su dvije mogućnosti (mjere): - Odvoz smeća na sanitarnu deponiju - Privremeno skladištenje otpada (saaglasno članu 78 Zakona o upravljanju otpadom)	- Plaćanje troškova prevoza otpada i odlaganja otpada na sanitarnoj deponiji, - Plaćanje naknade za privremeno skladištenje otpada duže od jedne godine  Napomena: ovi troškovi treba da budu iskazani u računima koji plaćaju korisnici usluga odlaganja otpada.	Ekološka inspekcija i Komunalna inspekcija	Plaćanje naknade za privremeno skladištenje bilo bi opterećujuće za opštinu od druge godine početka skladištenja. Nprimjer, u Beranama se godišnje proizvede: 9.000 tona otpada. Da su počeli da privremeno skladište otpad u 2012. godini i da su svake godine odložili/skladištili istu količinu imali bi sljedeće obaveze: - 2012. – 0 € - 2013. – 90.000 € - 2014. – 180.000 € - 2015. – 270.000 € - 2016 – 360.000 €
7.	Paljenje otpada na otvorenom prostoru	Član 17 stav 3 Zakona o upravljanju otpadom	Za pravno lice je predviđena kazna od 5.000 – 20.000 €, za preduzetnika 500 – 6.000 €	Ekološka inspekcija i Komunalna inspekcija	
8.	Privredno društvo ili preduzetnik prerađuje i/ili odlaže, odnosno odstranjuje otpad, a ne posjeduje dozvole za prerađu i/ili odstranjivanje otpada (član 31 stav 1);  Privredno društvo ili preduzetnik sakuplja, odnosno transportuje otpad, a nije upisan u registar sakupljača, odnosno prevoznika (član 37 stav 1);	Član 31 stav 1 i član 37 stav 1 Zakona o urpavljanju otpadom	Novčana kazna za pravno lice 1.000 do 40.000 €, odnosno za odgovorno lice u pravnom licu 500 – 4.000 € i fizičko lice sa 500 – 2.000 €	Ekološka inspekcija	Ima dosta definsanih prekršaja odredbi Zakona o upravljanju otpadom za koje su predviđene kazne;

RB	PROBLEM/PREKRŠAJ	MJERA/ODREDBA U PROPISU	KAZNENA MJERA	NADZOR	NAPOMENA
<b>II</b>	<b>Oblast komunalnih djelatnosti</b>				
9.	Vršilac komunalne djelatnosti nije odmah obavijestio nadležni organ lokalne uprave o neplaniranom prekidu ili neočekivanom poremećaju u pružanju komunalne usluge, nije obavijestio građane o nastalim poremećajima ili prekidima najmanje preko jednog elektronskog, odnosno štampanog medija	Zabrana je utvrđena u članu 36 stav 1 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima	Novačna kazna od 7.500 – 15.000 € za pravno lice vršioca komunalne djelatnosti; kazna za odgovorno lice vršioca komunalne djelatnosti 1.000 – 1.500 €		1) interesantno za Berane zbog trovanja vodom
10.	Nelegalno priključenje na vodovodnu i kanizacionu infrastrukturu	Zabrana je utvrđena u članu 31 stav 3 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima	Novčana kazna za pravno lice 1.500 do 7.500 €, odnosno za odgovorno lice u pravnom licu 500 – 2.000 € i fizičko lice sa 500 – 2.000 €: za lakše prekršaje kazna prekršajnim nalogom iznosi od 100 – 1.000 €	Komunalna inspekcija i Komunalna policija	
11.	Prekršaji uništavanja, oštećivanja ili neovlašćenog korišćenja komunalne infrastrukture, opreme i sredstava	Zabrana je utvrđena u članu 17 tačka 3 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima			
12.	Vršenje prekršaja kao što su: oštećenje sistema za javno vodosnabdijevanje, sječa ili lomljenje drveća, lijepljenje i prišvrčivanje plakata na fasadama zgrada, stablima ili postavljanje reklamnih panoa bez odbrenja, izlazak vozila sa radilišta na javni pute bez prethodnog pranja guma itd.	Zabrana je utvrđena u članu 17 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima			
13.	U zoni sanitarne se: pere rublje, kupa se, poji stoka, peru vozila i radi ostalo što bi moglo uticati na oštećenje instalacija i uređaja i uticati na bezjednost - kvalitet vode za piće	Zabrana je utvrđena u članu 17 Predloga zakona o komunalnim djelatnostima	Novčana kazna za fizičko lice 150 do 1.500 €, za lakše prekršaje kazna prekršajnim nalogom iznosi od 100 €	Komunalna inspekcija i komunalna policija	
14.	Podizanje i uklanjanje poklopaca, šahtova i rešetake sa slivnika komunalne infrastrukture (član 17 tačka 15);				



## 9. PRIORITETNE MJERE I PLAN IMPLEMENTACIJE (Akcioni plan)

Obavljanje komunalnih djelatnosti treba da počiva na: trajnom, kontinuiranom i kvalitetnom obavljanju djelatnosti, dostupnosti komunalnih usluga pod jednakim uslovima, kontinuiranom održavanju komunalne infrastrukture, opreme i sredstava, obavljanju djelatnosti na načelima održivog razvoja, javnosti rada i zaštiti potrošača (korisnika komunalnih usluga).

Analiza dosadašnjih ostvarenja u oblasti komunalnih djelatnosti, ukazuje da reformu komunalnog sektora treba izvršiti kroz sljedeće prioritetne mjere i aktivnosti – Akcioni plan:

**Tabela 40** – Prioritetne mjere i aktivnosti – Akcioni plan

RB	MJERA	AKTIVNOST	NOSILAC	ROK	NAPOMENA
1	Stvoriti adekvatan pravni/zakonodavni i poslovni ambijent koji će omogućiti promjenu stanja u komunalnoj oblasti	1.1. Donošenje Zakona o komunalnim djelatnostima	Skupština Crne Gore	kraj 2013.	Zakon je već dostavljen Skupštini Crne Gore na donošenje
		1.2. Donošenje podzakonskih akata na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima	Vlada CG MORIT	3-6 mjeseci od dana donošenja Zakona	Prioritet u pripremi i donošenju imaće sljedeća podzakonska akta kojima se propisuju: uslove u pogledu kadra i tehničke opremljenosti, elemente za formiranje cijene usluge i iznosa komunalne naknade, standarde kvaliteta usluge u tehničke standarde.
		1.3. Donošenje Zakona o komunalnoj policiji	Skupština Crne Gore	kraj 2013.	Zakon je već dostavljen Skupštini Crne Gore na donošenje
2	Reorganizacija komunalnog sektora	2.1. Transformisati preduzeća u privredna društva i obezbijediti upravljanje na ekonomskim principima	JLS	godinu dana	Postupak transformacije otpočinje nakon rješavanja svojinskih odnosa iz tačke 3.1. ovog akcionog plana
		2.2. Izvršiti odvajanje komunalnih od onih djelatnosti koje to nijesu (nijesu poslovi od javnog interesa) i na bazi toga izvršiti segmentaciju preduzeća	KP JLS	godinu dana	Nekomunalne, odnosno djelatnosti koje nemaju karakter javnog interesa mogu se povjeriti drugom pravnom ili fizičkom licu na osnovu posebnog ugovora ili njihovim objedinjavanjem na nivou više JLS
		2.3. Zaključiti ugovor o obavljanju komunalnih djelatnosti između JLS i KP koje je osnovala	JLS KP	šest mjeseci od dana reorganizovanja	JLS treba da sa privrednim društvom/KP čiji je osnivač zaključi ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti i korišćenju komunalne infrastrukture i drugih sredstava u svojini jedinice lokalne samouprave, bez javnog oglašavanja. Ugovor se zaključuje na period koji ne može biti duži od 3 godine.
3	Riješiti pitanje vlasništva nad komunalnom infrastrukturom	3.1. Izvršiti upis komunalne infrastrukture neophodne za obavljanje prije svega (prioritet) vodosnabdijevanja, upravljanja otpadom i otpadnim i atmosferskim vodama, distribucija toplotne energije.	JLS	8 mjeseci	Upis se sprovodi u skladu sa Zakonom o državnom premjeru i katastru i neophodno je da se izvrši prije otpočinjanja postupka transformacije javnih preduzeća (tačka 2.1. ovog akcionog plana).
		3.2. Izvršiti upis komunalne infrastrukture za održavanje pijaca i groblja u katastar nepokretnosti, odnosno katastar vodova kao državnu svojinu kojom raspolaže jedinica lokalne samourave.		godinu dana	Neophodan uslov za uspostavljanje odnosa između jedinica lokalne samouprave sa vršiocem komunalne djelatnosti je da se, u skladu sa zakonom, utvrdi vlasništvo nad komunalnom infrastrukturom.
4		4.1. Formirati cijene na bazi ukupnih troškova pružanja usluge – potpuno	JLS KP		Obuhvata pokrivanje troškova - povraćaja sredstava uloženi u izgradnju

RB	MJERA	AKTIVNOST	NOSILAC	ROK	NAPOMENA
	Obezbijediti poslovanje komunalnih preduzeća na tržišnim principima	pokrivanje troškova			infrastrukture i/ili nabavku opreme, - kvalitetnog tekućeg održavanja investicionog održavanja komunalne infrastrukture, opreme, uređaja i sredstva - amortizacije - anagžovanja potrebne radne snage - materijalnih i drugi troškova usluga Olakšice za pojedine kategorije korisnika predvidjeti u okviru odgovarajućih socijalnih programa
		4.2. Otpočeti s postepenim povećanjem cijena komunalnih usluga, kako bi se u određenom periodu dovele do nivoa stvarnog pokrivanja troškova	KP JLS	odmah	
		4.3. Izjednačiti cijene komunalnih usluga za fizička i pravna lica	KP JLS	početi odmah, a postepeno realizovati u roku od 18 mjeseci	Polazeći od utvrđenog principa dostupnosti komunalnih usluga i proizvoda pod jednakim uslovima, cijene usluga za pravna i fizička lica su iste po jedinici pružene komunalne usluge ili isporučenog komunalnog proizvoda.
5.	Obezbijediti izvore finansiranja zajedničke komunalne potrošnje	6.1. Uvesti komunalnu naknadu	JLS	pola godine od donošenja Zakona	U skladu sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima, JLS treba da donese akt kojim će utvrditi visinu komunalne naknade
6.	Obezbijediti konkurenciju u komunalnom sektoru	6.1. Postupak javnog oglašavanja za povjeravanje poslova obavljanja komunalne djelatnosti	JLS	do 31.12.2017. godine	JLS treba je da, pokrene postupak i objavi javni oglas za povjeravanje obavljanja komunalne djelatnosti šest mjeseci prije isteka ugovora zaključenog sa svojim KP
		6.2. Uspostaviti benčmarking u JKP kao metod za poređenje uspješnosti KP	JKP	godinu dana	
7.	Unaprijediti poslovanje komunalnih preduzeća	7.1. Smanjiti gubitke u komunalnim (vodovodnim) sistemima	KP	koninuirano	U narednih 5 godina gubitke svesti na 30%
		7.2. Povećati stepen naplate za izvršene komunalne usluge	KP	kontinuirano	Cilj je da se postepeno dostigne više od 95%
		7.3. Povećati kvalitet komunalne usluge	KP	kontinuirano	Kvalitet se ogleda u pozdanosti u pružanju komunalne usluge, njenoj dostupnosti (kroz povećanje broja korisnika), primjeni novih tehnoloških rješenja
		7.4. Zaključiti ugovore između vršilaca komunalne djelatnosti i korisnika komunalnih usluga, u skladu sa Predlogom zakona o komunalnim djelatnostima	KP korisnici	dvije godine po stupanju na snagu ZoKD	Ugovorom između pružaoca i korisnika usluge definišu se i način obezbjeđivanja sredstava za ravnomjerno pokrivanje troškova održavanja funkcionalne spremnosti, kao i održavanje

RB	MJERA	AKTIVNOST	NOSILAC	ROK	NAPOMENA
		7.4. Izvršiti racionalizaciju broja zaposlenih na bazi stvarnih potreba prema standardima koji važe u pružanju određene komunalne usluge	KP	u naredne dvije godine	otreme i sredstava tokom cijele godine Racionalizaciju izvršiti procjenom stvarnih potreba i postepenim otpuštanjem viškova ili osnivanjem zajedničkih službi za više opština (inkasanati, računovođe, IT specijalisti i sl.).
8	Upravljanje sredstvima za kapitalne investicije	8.1. Izvršiti pripremu projekata izgradnje komunalne infrastrukture kako bi se povlačila sredstva obezbijedena iz kredita i donacija	JLS MORIT Vlada CG Procon Vodacom DJR	tekuće aktivnosti	Kontinuirano raditi na traženju optimalnog institucionalnog modela za postizanje navedenih ciljeva
		8.2. Kontrolisati trošenje obezbijedenih sredstava	MF MORIT	tekuće aktivnosti	
		8.3. Nalaziti nove izvore finansiranja za kapitalne investicije, i aplicirati za sredstva, dajući prednost donacijama	JLS MORIT MF Vlada CG	tekuće aktivnosti	
		8.4. Obezbijediti namjensko trošenje sredstava od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta – sredstva trošiti na izgradnju komunalne infrastrukture	JLS	tekuće aktivnost	
		8.5. Izmjenom propisa obezbijediti da se sredstva kredita za koje je garant vraćanja Vlada Cne Gore ne mogu koristiti za izgradnju infrastrukture za potrebe JLS prije nego što iste, odnosno njihove skupštine ne usvoje dugoročne programe razvoja konkretne komunalne oblasti i tarifni sistem kojim su obuhvaćeni troškovi vraćanja kredita	JLS MF MORIT	tekuće aktivnost	
9	Uspostavljanje računovodstvenih standarda u javnim djelatnostima na način kako je to urađeno u zemljama Evropske unije	9.1. Donijeti računovodstvene standarde	MF ME, MORIT		
		9.2. Uvesti vođenje računovodstva u KP u skladu s tim standardima	KP		
		9.3. Unificirati model podnošenja izvještaja o radu preduzeća	MORIT	godinu dana	Treba propisati formu izvještaja o radu KP kako bi podaci koji sadrže bili mjerljivi; Obezbijediti zakonske pretpostavke za objavljivanje izvještaja o radu i finansijskih



RB	MJERA	AKTIVNOST	NOSILAC	ROK	NAPOMENA
					izvještaja na sajtu JLS
10.	Regionalizacija obavljanja komunalnih djelatnosti	10. Formirati zajednička/međuopštinska preduzeća za obavljanje pojedinih vrsta komunalnih djelatnosti	KP JLS	tekuća aktivnost	Do sada JLS nijesu iskoristile zakonsku mogućnost zajedničkog organizovanja i obavljanja poslova u oblasti komunalnih djelatnosti. Izuzetak je regionalno organizovanje poslova obrade komunalnog otpada, Zajedničko organizovanje i obavljanje poslova komunalnih djelatnosti značajno će smanjiti broj zaposlenih u KP, a time i troškove na ime angažovanja radne snage, što omogućava niže cijene komunalnih usluga. Regionalizaciju je neophodno izvršiti i u oblasti voda, saglasno direktivama EU.
11.	Uspostavljanje mehanizama zaštite javnog interesa u obavljanju komunalnih djelatnosti	11.1. Uvesti regulaciju komunalnog sektora, formiranjem posebnog nezavisnog regulatornog tijela za sve komunalne djelatnosti	Vlada CG Skupština CG	dvije godine	
		11.2. Jačanje kapaciteta nadležnih inspeksijskih službi i intenzivnije vršenje inspeksijskog nadzora u obavljanju komunalnih djelatnosti	Uprava za inspeksijske poslove i JLS	dvije godine	Uprava za inspeksijske poslove treba da napravi plan kadrovske jačanja nadležnih inspekcija.
		11.3. Jačanje kapaciteta komunalne policije	JLS	dvije godine od usvajanja Zakona o komunalnoj policiji	
12.	Obezbijediti bolju poziciju u pregovorima sa EU po pitanju rokova izgradnje komunalne infrastrukture	12.1. Izraditi dokument kojim se utvrđuju aglomeracije saglasno direktivi o urbanim otpadnim vodama i dokument koji će definisati zone osjetljivosti recipijenata	MORiT MPRR	godinu dana	Ova dva dokumenta će biti jedna od polazišta na kojima će se bazirati pregovori
13.	Uvođenje privatnog sektora u obavljanje komunalnih djelatnosti		JLS KP	kontinuirano	Opredijeliti se za aranžmane koji najviše odgovaraju jedinicama lokalne samouprave I koji su najprimjereniji za određene vrste komunalnih djelatnosti
14.	Izgradnja komunalne infrastrukture	14.1. Nastaviti aktivnosti na izgradnji komunalne infrastrukture, naročito u dijelu vodosnabdijevanja i upravljanja otpadom i otpadnim vodovima, kao oblastima u kojima Crna Gora ima posebne obaveze u procesu pristupanja Evropskoj uniji	MORIT JLS Vodocom Procon DJR	kontinuirano	

RB	MJERA	AKTIVNOST	NOSILAC	ROK	NAPOMENA
15.	Promjena svijesti u pogledu vršenja komunalnih usluga, kako kod korisnika, tako i kod pružalaca komunalnih usluga	Organizovanje obuka za vršioce komunalne djelatnosti, kampanje, kaznena politika	JLS MORIT	kontinuirano	
<b>AKRONIMI</b>	MORIT – Ministarstvo održivog razvoja i turizma JLS – jedinica lokalne samouprave KP – komunalno preduzeće MF – Ministarstvo finansija ME – Ministarstvo ekonomije MPRR – Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja DJR – Direkcija javnih radova Vodacaom i Procon – jedinice za implementaciju projekata				

## 10. PROCJENA SREDSTAVA ZA REALIZACIJU AGENDE

Najznačajniju stavku za realizaciju Agende predstavljaju sredstva potrebna za izgradnju infrastrukture, objekta, postrojenja i nabavku opreme, sredstva, uređaja i sl. potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti. Kako je prethodno naglašeno, u finansijskom smislu najzahtjevnije su investicije u oblastima vodosnabdijevanja, upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom. Sredstva potrebna za obezbjeđivanje infrastrukturnih uslova za pružanje usluga vodosnabdijevanja i upravljanja otpadnim vodama i komunalnim otpadom procijenjena su u strateškim planskim dokumentima koja je usvojila Vlada Crne Gore. Radi se o iznosu od oko 860 miliona €. Takođe, finansijski su zahtjevne i investicije za izgradnju opštinskih puteva i objekata u funkciji nesmetanog obavljanja saobraćaja (mostovi, tuneli i sl), javnih i zelenih površina. Imajući u vidu da dinamika realizacije ovih investicija zavisi od realizacije prostornih planova, kao i činjenicu da se sredstva za sprovođenje istih mogu obazbijediti iz prethodno navedenih izvora, prije svega iz naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, procjena sredstva potrebnih za realizaciju Agende obuhvatiće druge troškove kao što su izrada studija, elaborata, izmjena i dopuna propisa, medijske kampanje i sl.

U ovom trenutku prepoznaje se da realizacija Agende u dijelu aktivnosti izrade potrebnih studija, elaborata, analiza i sličnih dokumenta, izmjena i dopuna postojećih propisa i aktivnosti medijskih kampanja zahtijevaju sljedeća sredstva:

Aktivnost	Potrebna sredstva	Rok
Izrada analiza koje prethode izradi izmjena i dopuna propisa i usklađivanje zakonodavstva Crne Gore sa pravnim tekovinama Evropske unije u obalsti vodosnabdijevanja i tretmana komunalnih otpadnih voda	100.000	2014
Izrada standarda koji će se primjenjivati za organizovanje, i posebno, obavljanje komunalnih djelatnosti	30.000	2014
Izrada dokumenta o aglomeracijama i dokumenta o utvrđivanju zona osjetljivosti vodnih tijela	300.000	2014
Izrada studije o regionalizaciji u obavljanju komunalnih djelatnosti i okrupnjavanju komunalnih preduzeća	200.000	2014 - 2016
Ažuriranje dokumenta „Projekcija dugoročnog snabdijevanja vodom Crne Gore“, koji je urađen 1998. godine, koji bi trebao da sadrži i predlog optimizacije vodovodnih sistema u Crnoj Gori.	150.000	2014/2015
Analiza potrebe izmjene Zakona o privrednim društvima	10.000	2014
Analiza potrebe i mogućnosti izmjena i dopune propisa vezanih za računovodstveni sistem u dijelu osnovnih sredstava u vlasništvu države odnosno jedinica lokalne samouprave i u dijelu načina vođenja knjigovodstva u privrednim društvima koja obavljaju komunalne djelatnosti	40.000	2014/2015
Definisanje elemenata koje sadrže uputstva za izradu izvještaja o radu komunalnih preduzeća	5.000	2014
Troškovi transformacije javnih komunalnih preduzeća	260.000	2014-2015
Formiranje regulatora za komunalni sektor	150.000	2015
Priprema dokumentacije za uključivanje privatnog sektora u obavljanje komunalnih djelatnosti	Zavisno od zainteresovanosti opština	
<b>UKUPNO</b>	<b>1.045.000</b>	

## UMJESTO ZAKLJUČKA

Komunalna preduzeća u Crnoj Gori, s izuzetkom preduzeća koja obavljaju javni prevoz putnika, su isključivo u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Rad ovih preduzeća prate standardne slabosti, kao što su nedovoljan kvalitet usluga, monopoli koji ne daju korisnicima usluga mogućnost izbora, neefikasnost poslovanja. Rad komunalnih preduzeća se može poboljšati i u okviru postojećih propisa, pod uslovom da se opštine opredijele za modernu organizaciju, drugačiju politiku cijena, infrastrukturne subvencije i dr. Značajnije promjene u radu komunalnih preduzeća, međutim, mogu se očekivati tek nakon važnih institucionalnih promjena koje podrazumijevaju ukidanje monopola komunalnih preduzeća, fomiranje cijena usluga na tržišnim principima uz pokrivanje svih troškova, uvođenje privatnog sektora u obavljanju komunalnih usluga, privatizaciju određenih komunalnih preduzeća, uvođenje konkurencije i sl. Ove promjene se mogu obezbijediti kroz bolja institucionalna rješenja, koja će dovesti do povećanja efikasnosti u pružanju komunalnih usluga, ali i slobode izbora, što korisnicima treba da donese značajna poboljšanja, a opštinama nove razvojne mogućnosti. S aspekta korisnika usluga, nažalost, ove promjene neće dovesti do smanjenja cijena usluga, budući da su one sada depresirane, ali će se postići bolji kvalitet usluga. U samim preduzećima, takođe će doći do poboljšanja, jer će se onemogućiti neproduktivno zapošljavanje, a resursi će se efikasnije koristiti, tako da će i rezultati poslovanja preduzeća biti bolji.





**PREDLOG ZAKLJUČAKA VLADE**

1. Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj \_\_\_\_\_ 2013. godine, razmotrila i usvojila Prioritetne aktivnosti u komunalnoj djelatnosti – Agenda reformi.
2. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma da realizuje aktivnosti sadržane u poglavlju 9-Akcionni plan dokumenta Prioritetne mjere i aktivnosti u komunalnim djelatnostima – Agenda reformi.
3. Vlada Crne Gore preporučuje jedinicama lokalne samouprave da u okviru svojih nadležnosti spovode i daju puni doprinos u sprovođenju ostalih aktivnosti Akcionog plana Agende reformi komunalnih djelatnosti.
4. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma da Agendu reformi komunalnih djelatnosti dostavi svim jedinicama lokalne samouprave.
5. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma da svakih 12 mjeseci izvještava Vladu Crne Gore o realizaciji Akcionog plana Agende reformi komunalnih djelatnosti, kao i da blagovremeno informiše Vladu o situacijama i problemima za koje se procijeni da mogu uticati na realizaciju Akcionog plana.