

Crna Gora
Regulatorna agencija
za energetiku
Broj: 18/2760-6
Podgorica, 30.07.2018. godine

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	1.08 20 18 GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/18-43
VEZA:	
EPA:	519 XXVI
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE

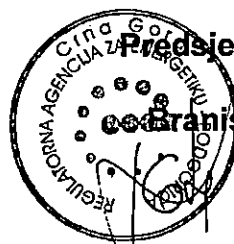
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 10,
81000 Podgorica

Predmet: Izvještaj o aktivnostima vezanim za regulisane komunalne djelatnosti za 2017.godinu

Postupajući u skladu sa članom 49 stav 1 tačka 6 Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list CG", broj 55/16) dostavljamo vam izvještaj o aktivnostima vezanim za regulisane komunalne djelatnosti za 2017. godinu.

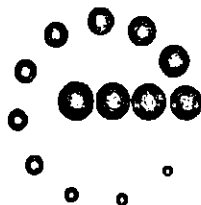
Navedeni izvještaj se dostavlja u štampanoj formi u 110 primjeraka, kao i u elektronskoj formi na CD.

S poštovanjem,



Predsjednik Odbora,

Branislav Prelević



Crna Gora

Regulatorna agencija za energetiku

**Izvještaj o aktivnostima vezanim za
regulisane komunalne djelatnosti
za 2017. godinu**

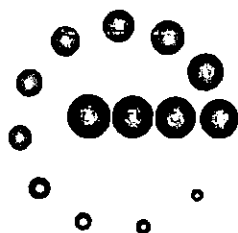
Podgorica, jul 2018. godine

SADRŽAJ

UVOD	7
1. NADLEŽNOSTI REGULATORNE AGENCIJE ZA ENERGETIKU VEZANE ZA REGULISANE KOMUNALNE DJELATNOSTI	9
2. KADROVSKO OSPOSOBLJAVANJE AGENCIJE ZA OBAVLJANJE POSLOVA REGULACIJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI.....	10
3. FINANSIRANJE AGENCIJE U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA REGULISANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI.....	11
4. AKTIVNOSTI AGENCIJE VEZANE ZA REGULISANE KOMUNALNE DJELATNOSTI	12
4.1. Rad sa konsultantima na izradi podzakonskih akata.....	12
4.2. Posjete preduzećima, odnosno privrednim društvima koja obavljaju regulisane komunalne djelatnosti.....	13
4.3. Sagledavanje stanja u Sektoru regulisanih komunalnih djelatnosti.....	14
5. SARADNJA AGENCIJE SA DRŽAVNIM ORGANIMA, REGULATORNIM TIJELIMA IZ OKRUŽENJA I MEĐUNARODNIM INSTITUCIJAMA	21
5.1. Međunarodna aktivnost.....	21
5.2. Saradnja sa institucijama u Crnoj Gori	22
6. UKAZIVANJE NA ODOSE KOJE BI TREBALO UNAPRIJEDITI BUDUĆIM ZAKONSKIM RJEŠENJIMA KAKO BI SE STVORILI USLOVI ZA PUNU PRIMJENU REGULACIJE.....	23
7. AKTIVNOSTI I OBAVEZE KOJE PREDSTOJE AGENCIJI U NAREDNOM PERIODU.....	24
REZIME	25

POPIS TABELA

Tabela 1. Prikaz broja korisnika usluga javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama.....	14
Tabela 2. Broj zaposlenih kod vršilaca	15
Tabela 3. Cijene usluga javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama.....	16
Tabela 4. Struktura rashoda analiziranih vršilaca	18



Crna Gora
Regulatorna agencija za energetiku

UVOD

Osnov za izradu i dostavljanje Izvještaja o aktivnostima vezanim za regulisane komunalne djelatnosti za 2017. godinu (u daljem tekstu: Izvještaj), Skupštini Crne Gore sadržan je u članu 49 stav 1 tačka 6 Zakona o komunalnim djelatnostima ("Službeni list CG", broj 55/16), kojim je propisano da Regulatorna agencija za energetiku (u daljem tekstu: Agencija) priprema i dostavlja Skupštini Crne Gore godišnji izvještaj o aktivnostima vezanim za regulisane komunalne djelatnosti, do 31. jula tekuće za prethodnu godinu.

Zakonom o komunalnim djelatnostima (u daljem tekstu: Zakon) određene su komunalne djelatnosti i uređeni uslovi i način njihovog obavljanja. Zakonom je propisano da su komunalne djelatnosti, kao djelatnosti od javnog interesa, pružanje komunalnih usluga koje su nezamjenljiv uslov života i rada građana, privrednih i drugih subjekata na teritoriji jedinice lokalne samouprave i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava za obavljanje tih djelatnosti (član.2).

Iz navedenog proizilazi da su komunalne djelatnosti vezane za lokalnu zajednicu, kao i da se njihovim organizovanjem i obavljanjem obezbjeđuju uslovi za normalan život i funkcionisanje lokalnog stanovništva, kao i za obavljanje djelatnosti privrednih subjekata u okviru te zajednice. Tako je Zakonom propisano da obavljanje komunalnih djelatnosti na svojoj teritoriji obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave (član 14 stav 1). Istovremeno, i Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, broj 2/18), propisano je da opština, u skladu sa zakonom i drugim propisima, uređuje i obezbjeđuje obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti i održavanje komunalne infrastrukture.

Zakonom o komunalnim djelatnostima iz 2016. godine se prvi put, dvije komunalne djelatnosti, i to javno vodosnabdijevanje i upravljanje komunalnim otpadnim vodama, određuju kao regulisane komunalne djelatnosti, čija regulacija je povjerena Agenciji, kao regulatoru energetskeg sektora Crne Gore, sa iskustvom u regulaciji tog sektora od 2004. godine.

Zakon (član 4) definiše obje ove djelatnosti, i to:

- 1) **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;
- 2) **upravljanje komunalnim otpadnim vodama** je:
 - prihvatanje i odvođenje otpadnih voda iz domaćinstava i voda sličnog sastava javnom kanalizacijom, njihovo prečišćavanje i ispuštanje u recipijent;
 - prihvatanje i odvođenje predtretiranih otpadnih voda nastalih tokom proizvodnog procesa koje se ispuštaju u mrežu javne kanalizacije za otpadne vode;
 - crpljenje, odvoz i zbrinjavanje otpadnih voda iz septičkih jama;
 - tretman i zbrinjavanje kanalizacionog mulja.

Uključivanje Agencije kao nezavisnog regulatornog tijela u uređivanje ovih djelatnosti, vezano je za već postojeće iskustvo regulacije ovog sektora u evropskim državama, kao i nastojanje da se povjeravanjem uređivanja tijelu koje je nezavisno od organa lokalne vlasti, bez obzira na nivo razvijenosti opština ili raspoloživost resursima, omogući ujednačenost u kvalitetu pružanja usluga, njihova dostupnost pod jednakim uslovima i ekonomska održivost subjekata koji obavljaju ove djelatnosti na teritoriji Crne Gore. Iskustvo u regulaciji se posebno odnosi na način određivanja cijena usluga uz poštovanje ekonomskih zakonitosti, univerzalnih principa u regulaciji mrežnih djelatnosti, obezbjeđivanje minimuma kvaliteta u pružanju usluga i poređenja poslovanja subjekata koji obavljaju regulisane komunalne djelatnosti (benchmarking) kao simulatora konkurencije.

Naziv Agencije, shodno novim nadležnostima, biće promijenjen izmjenama Zakona o energetici, kojim su uređena statusna pitanja Agencije.

Subjekte koji obavljaju regulisane komunalne djelatnosti Zakon označava kao vršioce regulisanih komunalnih djelatnosti (u daljem tekstu: vršioći).

Sadržaj Izvještaja nije propisan Zakonom, pa su sadržinu ovog prvog Izvještaja odredile okolnosti i događaji koji su se odvijali u izvještajnom periodu. Ovdje se prvenstveno misli na činjenicu da je finansiranje Agencije za obavljanje poslova regulacije komunalnih djelatnosti za 2017. godinu obezbijeđeno tek sredinom 2017. godine, kada je i formirana Služba za regulisane komunalne djelatnosti (u daljem tekstu: Služba) u okviru Agencije. Takođe, rad konsultanata angažovanih za izradu nacrtā podzakonskih akata Agencije u skladu sa Zakonom nije završen ugovorenim dinamikom, zato što su predmet svog rada, nakon analize Zakona, u izvještajnom periodu usmjerili isključivo na izmjene i dopune Zakona i podzakonskim aktima zasnovanim na tim izmjenama, a ne na izradu akata u skladu sa važećim Zakonom.

U Izvještaju je dat i prikaz aktivnosti Agencije u stvaranju uslova za realizaciju nadležnosti utvrđenih Zakonom, upoznavanju sa stanjem i organizacijom sektora regulisanih komunalnih djelatnosti i saznanjima do kojih se došlo neposrednim uvidom u rad i pisanom komunikacijom sa vršiocima i organima lokalne uprave, aktivnosti na sprovođenju obuka zaposlenih u Službi, aktivnosti koje su sprovedene kroz regionalnu i međunarodnu saradnju, u cilju upoznavanja sa iskustvima u regulaciji ovih djelatnosti. U prvom polugodištu 2018. godine, nastavljene su započete aktivnosti na realizaciji poslova Agencije, a paralelno sa izradom ovog izvještaja teče postupak izrade podzakonskih akata koje je Agencija u obavezi da donese u skladu sa Zakonom.

Izvještaj sadrži:

- 1) nadležnosti Agencije vezane za regulisane komunalne djelatnosti;
- 2) kadrovsko osposobljavanje Agencije za obavljanje poslova regulacije komunalnih djelatnosti;
- 3) finansiranje Agencije u dijelu koji se odnosi na regulisanje komunalnih djelatnosti;
- 4) pregled aktivnosti Agencije vezanih za regulisane komunalne djelatnosti – posebno o radu sa konsultantima, posjetama vršiocima, zaključcima iz dokumentacije, podataka i informacija dostavljenih od strane vršilaca, kao i komunikacije sa njima, sprovedenih u cilju upoznavanja sa stanjem u sektoru regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 5) informacije o saradnji Agencije sa državnim organima, regulatornim tijelima iz okruženja i međunarodnim institucijama;
- 6) ukazivanje na odnose koje bi trebalo unaprijediti budućim zakonskim rješenjima, kako bi se stvorili uslovi za punu primjenu, odnosno ostvarivanje ciljeva regulacije predmetnih komunalnih djelatnosti;
- 7) aktivnosti i obaveze koje predstoje Agenciji u narednom periodu.



1. NADLEŽNOSTI REGULATORNE AGENCIJE ZA ENERGETIKU VEZANE ZA REGULISANE KOMUNALNE DJELATNOSTI

Zakonom je utvrđeno (član 47) da su ciljevi regulacije komunalnih djelatnosti:

- 1) da se poslovanje vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti zasniva na principima objektivnosti, transparentnosti i nediskriminacije;
- 2) pružanje komunalnih usluga korisniku po pravednim cijenama;
- 3) podsticanje konkurencije regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 4) održivo poslovanje vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 5) ravnoteža interesa korisnika i vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti.

Takođe, članom 49 stav 1 Zakona, propisano je da, radi ostvarenja ciljeva regulacije, Agencija vrši sljedeće poslove:

- 1) izdaje, mijenja i oduzima licence za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 2) vrši nadzor nad radom i poslovanjem vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti u pogledu poštovanja uslova iz izdatih licenci;
- 3) vrši međusobno poređenje poslovanja i pokazatelja učinaka vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti na bazi propisanih indikatora (benčmarking);
- 4) donosi podzakonska akta za regulisane komunalne djelatnosti;
- 5) daje saglasnost na predlog cijena za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti (komunalnih usluga i komunalnog proizvoda);
- 6) priprema i dostavlja Skupštini Crne Gore godišnji izvještaj o aktivnostima vezanim za regulisane komunalne djelatnosti, do 31. jula tekuće za prethodnu godinu.

2. KADROVSKO OSPOSOBLJAVANJE AGENCIJE ZA OBAVLJANJE POSLOVA REGULACIJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Iako je Zakon stupio na snagu 25. avgusta 2016. godine, Služba za regulisane komunalne djelatnosti u Agenciji formirana je 28. juna 2017. godine, kada su za to stvoreni finansijski uslovi. Naime, preuzimanje nadležnosti na regulaciji komunalnih djelatnosti zahtijevalo je obezbjeđivanje finansijskih sredstava za formiranje nove službe u Agenciji. S tim u vezi, u skladu sa Zakonom o budžetu za 2017. godinu („Službeni list CG“, broj 83/16), koji se primjenjivao od 1. januara 2017. godine, predviđeno je finansiranje Agencije za obavljanje poslova utvrđenih Zakonom. Međutim, sporazum o finansiranju Agencije u skladu sa navedenim Zakonom o budžetu, Ministarstvo održivog razvoja i turizma (u daljem tekstu: Ministarstvo), je sa Agencijom zaključilo 25. maja 2017. godine, čime su se stvorili uslovi za osnivanje Službe. Nakon potpisivanja navedenog sporazuma i obezbjeđivanja finansiranja Agencije za 2017. godinu, stvoreni su uslovi za izmjene Statuta Agencije i na osnovu istog, izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Agencije, utvrđeni su poslovi u Službi za regulisane komunalne djelatnosti, koji se odnose na:

- 1) pravno – tehničku obradu i pripremu opštih akata i obrazloženja akata koje Agencija donosi na osnovu ovlašćenja propisanih Zakonom;
- 2) obradu i pripremu pojedinačnih pravnih akata u primjeni Zakona, u okviru nadležnosti Agencije;
- 3) pripremu mišljenja i saglasnosti na akta regulisanih komunalnih subjekata u skladu sa Zakonom;
- 4) davanje stručnih uputstava i mišljenja regulisanim komunalnim subjektima u dijelu obaveza Agencije utvrđenih Zakonom;
- 5) obradu zahtjeva za izdavanje, mijenjanje i oduzimanje licenci za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 6) kreiranje i vođenje registara licenci iz djelatnosti Službe;
- 7) praćenje prava Evropske unije u oblasti regulisanih komunalnih djelatnosti, sporazuma, direktiva, odluka, ugovora u cilju njihove primjene i ocjene usklađenosti opštih akata Agencije;
- 8) predlaganje, unapređenje i izmjena opštih akata koje primjenjuje i prati;
- 9) pripremu godišnjeg izvještaja o aktivnostima vezanim za regulisane komunalne djelatnosti;
- 10) izradu projektnih zadataka, programa i izvještaja iz oblasti rada Službe;
- 11) pripremu podataka iz okvira rada Službe;
- 12) druge poslove iz nadležnosti Agencije, u skladu sa potrebama procesa i organizacije rada.

U skladu sa navedenim aktom o sistematizaciji, utvrđena su radna mjesta i tokom 2017. godine izvršen prijem zaposlenih pravne, ekonomske i građevinske struke. U izvještajnom periodu, Služba je brojala troje zaposlenih, kao i dva pripravnika po Programu stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem – građevinske i mašinske struke. Danas, Službu čine ukupno četiri zaposlena, i to: pravne, ekonomske i građevinske struke. U cilju osposobljavanja, odnosno jačanja kadrovskih kapaciteta u Službi, Agencija je navedene zaposlene u prvom periodu rada, upoznavala sa univerzalnim principima i načelima regulacije mrežnih djelatnosti radi njihove primjene u regulaciji komunalnih djelatnosti.



3. FINANSIRANJE AGENCIJE U DIJELU KOJI SE ODNOSI NA REGULISANJE KOMUNALNIH DJELATNOSTI

Članom 50 st. 1 i 2 Zakona, propisano je da se rad Agencije za obavljanje djelatnosti utvrđenih tim zakonom finansira iz naknade koju plaćaju vršioci, koja se određuje u cilju pokrivanja procijenjenih troškova Agencije za obavljanje djelatnosti utvrđenih Zakonom. U skladu sa sadašnjim zakonskim određenjem, iznos predmetne naknade određuje Agencija posebnim aktom, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore. Međutim, tek nakon donošenja podzakonskih akata i stvaranja uslova za njihovu implementaciju stvaraju se i uslovi za primjenu navedene odredbe Zakona.

Kako Zakonom nije propisan način privremenog finansiranja Agencije do stvaranja uslova za samostalno finansiranje, bilo je neophodno obezbijediti drugi način finansiranja Agencije za obavljanje predmetnih poslova. Iz navedenog razloga, kao što je već navedeno, sredstva za finansiranje rada Agencije u 2017. godini, obezbijeđena su iz Budžeta Crne Gore preko Ministarstva. Naime, Zakonom o budžetu Crne Gore za 2017. godinu, opredijeljena su sredstva u iznosu od 140.000 €, za kadrovsko i tehničko osposobljavanje Agencije za obavljanje poslova regulacije regulisanih komunalnih djelatnosti.

Na osnovu Sporazuma, broj 101-44/23, koji je zaključen 25. maja 2017. godine, između Ministarstva i Agencije, utvrđeni su obim i struktura rashoda Službe u 2017. godini, i to za:

- 1) zarade i druga lična primanja zaposlenih, osiguranje zaposlenih;
- 2) obezbjeđenje prostornih pretpostavki (zakup i održavanje);
- 3) nabavku kancelarijske i računarske opreme i softvera;
- 4) troškove poslovanja (telefon i domeni, poštanske usluge, električna energija, voda i komunalije, kancelarijski i drugi materijal, stručna literatura, troškovi štampanja, troškovi provizija i drugi interni troškovi);
- 5) troškove edukacije (konsultanti i drugo).



4. AKTIVNOSTI AGENCIJE VEZANE ZA REGULISANE KOMUNALNE DJELATNOSTI

Poslovi vezani za regulisane komunalne djelatnosti koje je Agencija obavljala u izvještajnom periodu bili su pripremne aktivnosti za početak sprovođenja regulacije regulisanih komunalnih djelatnosti. Izvještajni period naročito karakteriše rad sa konsultantima na izradi podzakonskih akata, posjete vršiocima, odnosno sagledavanje stanja u sektoru predmetnih komunalnih djelatnosti, i na osnovu toga izvršene analize i zaključci. U radu Agencije na ovim poslovima u izvještajnom periodu, pored zaposlenih u Službi, aktivno su učestvovali organi Agencije, kao i stručne službe za regulisane energetske djelatnosti.

4.1. Rad sa konsultantima na izradi podzakonskih akata

U postupku pripreme podzakonskih akata na osnovu ovlaštenja utvrđenih Zakonom, Agencija je imala konsultantsku pomoć. Naime, u cilju obezbjeđivanja podrške u uspostavljanju održive regulacije u oblasti regulisanih komunalnih djelatnosti, Ministarstvo je, u okviru DWP (Danube Water Program) u saradnji sa IAWD (The Technical Secretariat of the international Association of Water Supply Companies in the Danube River Catchment Area), dobilo podršku da realizuje projekat koji se odnosi na izradu propisa za uspostavljanje regulacije u dijelu vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama, pripremu internih akata Agencije i pripremu i implementaciju plana i programa obuka zaposlenih u Agenciji. Projekat je osmišljen tako da je podrška obezbijeđena kroz konsultantsku podršku i prenos iskustava iz drugih država kroz organizovane radionice.

Uzimajući u obzir najbolje prakse u domenu regulacije komunalnih djelatnosti, kao i analizu postojećeg stanja, uvažavajući specifičnosti komunalnog sektora u Crnoj Gori, ovim projektom je predviđeno da konsultant izradi nacрте podzakonskih akata, i to:

- 1) propisa kojim se uređuje način utvrđivanja cijene regulisane komunalne usluge;
- 2) propisa kojim se uređuje minimum kvaliteta i obim poslova za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 3) propisa kojim se uređuje način izdavanja, mijenjanja i oduzimanja licenci za regulisane komunalne djelatnosti;
- 4) propisa kojim se uređuje poređenje poslovanja i pokazatelja učinaka vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti (benčmarking); kao i
- 5) plan koji sadrži način i dinamiku obuke zaposlenih u Agenciji, u dijelu regulacije predmetnih komunalnih djelatnosti.

Konsultant je, takođe, imao zadatak da predloži izmjene i dopune Zakona ukoliko se to tokom analize Zakona, odnosno rada na podzakonskim aktima pokaže neophodnim. Već u početnoj fazi rada konsultanta, na osnovu analize Zakona koju je uradila Agencija, kao i analize konsultanta, uočeno je da postoji potreba za intervencijama u Zakonu, koje bi konkretizovale ovlaštenja Agencije kako u odnosu na podzakonska akta na čije donošenje je obavezana, tako i u njihovoj primjeni. Ocijenjeno je da je za stvaranje dobrog regulatornog okvira neophodno izmijeniti, odnosno dopuniti Zakon, sa kojima bi se kasnije uskladili podzakonski akti Agencije. Iz tog razloga, konsultanti su započeli rad na izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim djelatnostima i podzakonskim aktima, u skladu sa tim izmjenama i dopunama Zakona. Tokom ovog procesa, konsultanti su sa Ministarstvom produžavali ugovor o angažmanu, pa njihov rad na izradi konačnih tekstova nije završen u 2017. godini, u skladu sa planiranom dinamikom predviđenom ugovorom o njihovom angažmanu (prvobitni rok za završetak akata je bio 30. septembar 2017. godine), već se nastavio i u 2018. godini.

Imajući u vidu već istaknuto kašnjenje u finansiranju rada Agencije, i u skladu sa tim formiranje Službe u junu mjesecu 2017.godine, to je istovremeno uslovalo i dinamiku rada Agencije na donošenju podzakonskih akata, pomjerajući rokove za njihovo donošenje. Sa druge strane, kako se u 2017. godini nijesu stekli predviđeni uslovi da Agencija usvoji podzakonske akte na osnovu rada konsultanata, iz tog razloga je Agencija pristupila njihovoj izradi na osnovu važećeg zakona. Ova aktivnost je, kao što je već navedeno u uvodnom dijelu ovog izvještaja, u toku.

Takođe, Njemačka razvojna banka KfW, na zahtjev Agencije, obezbijedila je pomoć eksperta čiji je zadatak, takođe, bio podrška Agenciji pri formiranju regulatorno-pravnog okvira, odnosno pripreme podzakonskih akata.

4.2. Posjete preduzećima, odnosno privrednim društvima koja obavljaju regulisane komunalne djelatnosti

Regulisane komunalne djelatnosti u Crnoj Gori, obavljaju 23 vršioca¹ i to – 20 privrednih društava i tri javna preduzeća² koja se još uvijek nijesu reorganizovala u privredna društva. Njihovi osnivači su jedinice lokalne samouprave.

Radi upoznavanja sa stanjem u sektoru regulisanih komunalnih djelatnosti, predstavnici Agencije u izvještajnom periodu posjetili su 21 vršioca, dok će dva novoosnovana vršioca, DOO „Komunalne djelatnosti“ Gusinje i DOO „Komunalna djelatnost“ Petnjica, biti posjećena u 2018. godini.

Na sastancima sa predstavnicima navedenih vršilaca, predstavnici Agencije su predstavljali svoje nadležnosti u oblasti regulisanih komunalnih djelatnosti u skladu sa Zakonom i aktivnosti koje slijede u narednom periodu, koje se naročito odnose na pripremu podzakonskih akata, ali i na buduće obaveze ovih vršilaca. Teme koje su razmatrane na sastancima su:

- 1) institucionalna organizovanost, kadrovska osposobljenost i tehnička opremljenost vršilaca;
- 2) objekti i njihovo stanje, svojina nad objektima, komunalnom infrastrukturom i zemljištem koje koristi vršilac i katastar vodova;
- 3) način finansiranja i realizacije tekućeg održavanja i investicionog ulaganja;
- 4) način određivanja cijena regulisanih komunalnih usluga;
- 5) stepen naplate i pokrivenost troškova iz cijena regulisanih komunalnih usluga;
- 6) uloga vršioca u upravljanju projektovanjem i izgradnjom vodovodnih sistema na seoskim područjima i upravljanje ovim sistemima u fazi eksploatacije;
- 7) gubici u mreži, mjere koje se sprovode radi smanjivanja gubitaka vode u sistemu;
- 8) odnos sa osnivačem.

Cilj posjeta bio je upoznavanje sa upravljačkim strukturama vršilaca, kao i osnovnim karakteristikama i uslovima poslovanja vršilaca, kako bi se postojeće stanje i problemi imali u vidu prilikom izrade podzakonskih akata. Svaka izvršena posjeta rezultirala je izvještajem o posjeti, koji sadrži pregled obrađenih tema i zaključke sa sastanaka.

¹ Nijesu uključeni koncesionari koji su ugovor o koncesiji zaključili prije stupanja na snagu Zakona o komunalnim djelatnostima (WTE Budva)

² Vodovodno i kanalizaciono preduzeće Nikšić, Ulcinj i Plužine

4.3. Sagledavanje stanja u Sektoru regulisanih komunalnih djelatnosti

Na osnovu izvršenih posjeta i analizom dokumentacije i podataka dostavljenih od vršilaca, sagledano je stanje u sektoru regulisanih komunalnih djelatnosti.

S tim u vezi, utvrđeno je da regulisanu komunalnu djelatnost javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama obavljaju vršioci na lokalnom nivou, organizovana kao javna preduzeća ili kao privredna društva³, čiji osnivači su jedinice lokalne samouprave.

Kao što je prethodno navedeno, u Crnoj Gori posluju 23 vršioca, od čega vršioci u Budvi, Kotoru i Tivtu obavljaju samo regulisane djelatnosti. Vršioci u opštinama Gusinje, Petnjica, Plužine, Žabljak, Mojkovac, Plav i Šavnik pored regulisanih, obavljaju i druge komunalne djelatnosti, kao što su upravljanje komunalnim otpadom, održavanje opštinskih puteva, javni prevoz putnika u gradskim i prigradskim naseljima i sl. Ostali vršioci pored regulisanih djelatnosti, obavljaju i djelatnost upravljanja atmosferskim vodama.

Zakonom su propisani rokovi za izvršenje utvrđenih obaveza Agencije, jedinica lokalne samouprave i subjekata koji obavljaju predmetne komunalne djelatnosti. S tim u vezi, u procesu kreiranja regulatornog okvira, odnosno pripreme za izradu podzakonskih akata i upoznavanja sa komunalnom infrastrukturom i sredstvima koja vršioci koriste za obavljanje regulisane komunalne djelatnosti, Agencija je tražila informacije od nadležnih organa jedinica lokalne samouprave da li je izvršena uknjižba komunalne infrastrukture i zaključen ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti i korišćenju komunalne infrastrukture i drugih sredstava u svojini jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom (čl. 73 i 74). Iz dostavljenih odgovora, kao i na osnovu komunikacije sa vršiocima, zaključeno je da je, za regulisane komunalne djelatnosti, samo Opština Herceg Novi zaključila navedeni ugovor sa DOO „Vodovod i kanalizacija“ Herceg Novi, dok procedure uknjižbe komunalne infrastrukture nijesu završene.

Takođe, iako su u skladu sa Zakonom o unapređenju poslovnog ambijenta („Službeni list CG“, broj 40/10), javna preduzeća bila dužna da se reorganizuju u privredna društva do 30. jula 2013. godine, taj proces nije bio završen kod svih vršilaca. Istovremeno, članom 74 stav 1 Zakona, propisano je da je jedinica lokalne samouprave dužna da javna preduzeća koja su obavljala komunalnu djelatnost do stupanja na snagu Zakona reorganizuje u skladu sa zakonom kojim se uređuje organizacija privrednih društava i ovim zakonom u roku ne dužem od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, odnosno do 25.02.2017. godine. I pored navedenog, za vodovodna i kanalizaciona preduzeća iz Nikšića, Plužina i Ulcinja, do kraja izvještajnog perioda, nije završen proces reorganizacije.

Reorganizacija je uslov za ispunjenje obaveze utvrđene odredbom člana 74 stav 2 Zakona, kojom je propisano da je jedinica lokalne samouprave dužna da sa tako reorganizovanim privrednim društvom zaključi ugovor o povjeravanju obavljanja komunalnih djelatnosti i korišćenju komunalne infrastrukture i drugih sredstava u svojini lokalne samouprave u roku od šest mjeseci od dana reorganizovanja, bez javnog oglašavanja, kao i za druge aktivnosti u primjeni ovog zakona. Zakonom je predviđeno da se predmetni ugovor zaključuje na period od tri godine, da bi se šest mjeseci prije njegovog isteka pokrenuo postupak po javnom oglasu za povjeravanje obavljanja komunalne djelatnosti u skladu sa Zakonom, na kojem se mogu javiti samo subjekti koji imaju licencu za obavljanje regulisane komunalne djelatnosti koju izdaje Agencija.

Pored navedenog, a i radi cjelovitog uređivanja predmeta podzakonskih akata, Agencija je od vršilaca tražila informacije o:

- 1) kadrovskoj osposobljenosti,

³ Nijesu uključeni koncesionari koji su ugovor o koncesiji zaključili prije stupanja na snagu Zakona o komunalnim djelatnostima (WTE Budva)

- 2) tehničkoj opremljenosti, i
- 3) posjedovanju i stanju geografskog informacionog sistema (GIS).

Na osnovu dobijenih informacija, konstatovano je da se stanje kod vršilaca značajno razlikuje u zavisnosti od regiona u kojem se ti vršioci nalaze. Tako su vršioci iz primorskog i središnjeg regiona razvijeniji u poređenju sa vršiocima iz sjevernog regiona. Razlika je naročito izražena u pogledu kadrovske osposobljenosti, pa tako mnogi vršioci na sjeveru imaju nepovoljnu strukturu zaposlenih, odnosno imaju nedostatak visokoobrazovanih tehničkih lica.

Sa druge strane, 67%, odnosno 14 vršilaca⁴ posjeduje geografski informacioni sistem (GIS), ali po informacijama dobijenim od tih vršilaca, baza podataka koju imaju u GIS-u nije potpuna i još nemaju punu korist koju GIS pruža. Puna implementacija i stalno ažuriranje GIS baze bi omogućilo prikaz podataka i analizu koja bi bila osnova za obezbjeđivanje adekvatnog upravljanja i održavanja vodovodnih i kanalizacionih sistema.

Na osnovu informacija o stanju kadrovske osposobljenosti, odnosno tehničke opremljenosti, koje su Agenciji dostavili 18 vršilaca, utvrđeno je da određeni vršioci ne posjeduju potrebnu mehanizaciju i opremu za obavljanje tekućeg održavanja, kao i da su vršioci iz sjevernog regiona najslabije opremljeni.

Pored toga, iz dostavljene dokumentacije za 2016. godinu, odnosno komunikacije sa vršiocima, izvršena je analiza broja korisnika usluga javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama.

Tabela 1. Prikaz broja korisnika usluga javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama

Vršilac	Fizička lica	Pravna lica	Ukupno
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica	66.423	6.830	73.253
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Budva	24.500	2.085	26.585
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Bar	21.110	2.087	23.197
JP „Vodovod i kanalizacija“ Nikšić	21.773	1.135	22.908
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Herceg Novi	20.631	1.506	22.137
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Kotor	12.280	975	13.255
DOO „Vodovod“ Pljevlja	10.038	998	11.036
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Berane	8.460	782	9.242
JP „Vodovod i kanalizacija“ Ulcinj	8.249	926	9.175
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Tivat	8.194	451	8.645
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Danilovgrad	7.751	347	8.098
DOO „Vodovod Bistrica“ Bijelo Polje	7.143	804	7.947
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Cetinje	4.985	423	5.408
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Rožaje	3.320	366	3.686
Vršioci sa manje od 3.000 korisnika			
DOO „Komunalno i vodovod“ Žabljak	2.216	140	2.356
DOO „Komunalne usluge Gradac“ Mojkovac	1.929	248	2.177
DOO „Komunalne djelatnosti“ Plav	1.858	182	2.040
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Kolašin	1.728	171	1.899
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Andrijevica	500	85	585
„Javno stambeno-komunalno preduzeće“ Plužine	418	45	463
DOO „Komunalne djelatnosti“ Šavnik	99	30	129

⁴ vršioci iz Bara, Berana, Bijelog Polja, Budve, Cetinja, Herceg Novog, Kotora, Nikšića, Pljevalja, Podgorice, Rožaja, Tivta, Ulcinja i Žabljaka

U skladu sa podacima o broju korisnika, utvrđeno je da sedam vršilaca ima manje od tri hiljade korisnika, pa iz njihove dokumentacije, odnosno podataka proizilazi da se zbog toga suočavaju sa dodatnim izazovima koji se naročito odnose na male količine prodane vode, visoke troškove po jedinici prodane vode, nedovoljne prihode za pokrivanje troškova, nizak stepen naplate itd.

Takođe, dostavljena dokumentacija vršilaca sadrži i podatke o broju zaposlenih. Napominje se da ovi podaci obuhvataju i zaposlene kod vršilaca koji obavljaju i druge komunalne djelatnosti, a ne samo zaposlene na poslovima javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama.

Tabela 2. Broj zaposlenih kod vršilaca

Rb	Vršilac	Broj zaposlenih ⁵
1.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Andrijevića	7
2.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Bar	147
3.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Berane	48
4.	DOO „Vodovod Bistrica“ Bijelo Polje	68
5.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Budva	248
6.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Cetinje	58
7.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Danilovgrad	68
8.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Herceg Novi	142
9.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Kolašin	22
10.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Kotor	89
11.	DOO „Komunalne usluge Gradac“ Mojkovac	43
12.	JP „Vodovod i kanalizacija“ Nišić	139
13.	DOO „Komunalne djelatnosti“ Plav	70
14.	„Javno stambeno-komunalno preduzeće“ Plužine	18
15.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica	561
16.	DOO „Vodovod“ Pljevlja	111
17.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Rožaje	31
18.	DOO „Komunalne djelatnosti“ Savnik	25
19.	DOO „Vodovod i kanalizacija“ Tivat	55
20.	JP „Vodovod i kanalizacija“ Ulcinj	126
21.	DOO „Komunalno i vodovod“ Žabljak	48
UKUPNO		2.124

Na osnovu dostavljenih cjenovnika usluga za javno vodosnabdijevanje i odvođenje komunalnih otpadnih voda, Agencija je izvršila analizu cijena tih usluga:

⁵ Podaci su prikupljeni iz izvještaja o radu vršilaca, osim za vršiocice iz Andrijevice, Danilovgrada i Ulcinja koji su dobijeni neposrednom komunikacijom sa tim vršiocima.

Tabela 3. Cijene usluga javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama

Vršilac	Godina početka primjene cijena	Kategorija korisnika ⁶	Cijena vode [€/m ³]	Cijena kanalizacije [€/m ³]
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Andrijevića	2015.	Fizička lica	0,21	0,04
		Pravna lica	0,41	0,16
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Bar	2015.	Fizička lica	0,90	0,27
		Pravna lica	1,72	0,52
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Berane	2008.	Fizička lica	0,22	0,11
		Pravna lica	0,86	0,43
DOO „Vodovod Bistrica“ Bijelo Polje	2016.	Fizička lica	0,36	0,18
		Pravna lica	1,26	0,63
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Budva	2016.	Fizička lica	0,98	0,21 0,50 ⁷
		Pravna lica	1,96	0,42 1,00 ⁸
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Cetinje	2015.	Fizička lica	0,60	0,30
		Pravna lica	2,44	0,73
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Danilovgrad	2012.	Fizička lica	0,57	0,43
		Pravna lica	1,00	0,60
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Herceg Novi	2008.	Fizička lica	0,85	0,13
		Pravna lica	1,76	0,26
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Kolašin	2011.	Fizička lica	0,49	0,25
		Pravna lica	1,47	0,74
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Kotor	V: 2008 K: 2011.	Fizička lica	1,03	0,52
	Pravna lica	2,06	0,52	
DOO „Komunalne usluge Gradac“ Mojkovac	2013.	Fizička lica	0,35	0,175
		Pravna lica	1,25	0,625
JP „Vodovod i kanalizacija“ Nikšić	2016.	Fizička lica	0,51	0,26
		Pravna lica	1,20	0,60
DOO „Komunalne djelatnosti“ Plav	2015.	Fizička lica	0,23	0,12
		Pravna lica	0,65	0,33
„Javno stambeno-komunalno preduzeće“ Plužine	2011.	Fizička lica	0,24	0,168
		Pravna lica	1,05	0,735
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica	2011.	Fizička lica	0,379	0,189
		Pravna lica	1,243	0,621
DOO „Vodovod“ Pljevlja	2016.	Fizička lica	0,60	-
		Pravna lica	1,92	-
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Rožaje	2011.	Fizička lica	0,20	0,10
		Pravna lica	0,77	0,385
DOO „Komunalne djelatnosti“ Šavnik	2016.	Fizička lica	0,12	0,06
		Pravna lica	0,50	0,25
DOO „Vodovod i kanalizacija“ Tivat	2015.	Fizička lica	0,97	0,29
		Pravna lica	1,94	0,58
JP „Vodovod i kanalizacija“ Ulcinj	2017.	Fizička lica	0,80	0,26
		Pravna lica	1,75	0,78
DOO „Komunalno i vodovod“ Žabljak	2010.	Fizička lica	0,38	0,19
		Pravna lica	1,56	0,78

⁶ Pojedini vršiocci imaju različite kategorija korisnika (domaćinstva, javne ustanove, preduzetnike, samostalne radnje, privreda, preduzeća, ostali potrošači...), a u tabeli su prikazane cijene za fizička lica (domaćinstva) i pravna lica

⁷ uključuje prečišćavanje komunalnih otpadnih voda

⁸ isto

Kao što je prikazano u tabeli, pojedini vršioci, nijesu mijenjali cijenu svojih usluga po nekoliko godina. Tako se cijene usluge vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama u Berana, Herceg Novom i Kotoru, nijesu mijenjale od 2008. godine.

Predstavnici vršilaca isticali su tokom komunikacije sa Agencijom da je cijena njihovih usluga niska, odnosno da ne mogu ostvariti dovoljno prihoda da pokriju svoje troškove.

Dalje, iz analiziranih podataka utvrđeno je da postoji značajna nejednačenost između cijena usluga vodosnabdijevanja za fizička i pravna lica i ona je od 75%⁹ do 338%¹⁰ veća za pravna lica. Cijena za uslugu upravljanja komunalnim otpadnim vodama je veća od 40%¹¹ do 338%¹² za pravna u odnosu na fizička lica.

Iz navedenog proizilazi da postoji subvencionisanje fizičkih lica na račun pravnih lica, što ne odražava troškovni princip po kojem korisnik treba da plaća uslugu zavisno od troškova koje pričinjava sistemu.

Kako se u jedinicama lokalne samouprave cijene formiraju po različitim principima, regulacija treba da obezbijedi iste uslove za sve i isti način obračuna cijena. S tim u vezi, napominje se da Zakon predviđa izjednačavanje cijena po jedinici mjere za pravna i fizička lica (član 54 stav 4), kao i da je određivanje cijene usluge zasnovano na principu „povrata troškova“, odnosno da u cijenu usluge ulaze svi opravdani troškovi nastali u pružanju komunalne usluge (član 53 Zakona), što treba da omogući i ostvarivanje već pomenutih ciljeva regulacije.

Takođe, tokom komunikacije sa vršiocima, a što proizilazi i iz dokumenta *Revizija i ažuriranje Projekcije dugoročnog snabdijevanja vodom Crne Gore*, koji je usvojila Vlada Crne Gore, istaknuto je da jedan od glavnih problema u oblasti javnog vodosnabdijevanja predstavljaju veliki gubici vode, i to tehnički i komercijalni gubici.

Za održivu regulaciju sistema, Agenciji su neophodni odvojeni podaci o tehničkim, odnosno komercijalnim gubicima zasnovani na egzaktnim podacima, iz kog razloga je Agencija predložila Ministarstvu izradu studije gubitaka u sektoru vodosnabdijevanja.

Pored ovoga, iz analize izvještaja o radu vršilaca, a što proizilazi i iz dokumenta *Revizija i ažuriranje Projekcije dugoročnog snabdijevanja vodom Crne Gore*, kao i iz komunikacije sa predstavnicima vršilaca, utvrđeno je da pojedini vršioci nemaju precizne podatke o zahvaćenoj količini vode.

Naime, iako je Zakonom o vodama¹³ propisano da su vršioci dužni da postave i obezbijede stalno i sistematsko registrovanje količina zahvaćene vode, više od polovine analiziranih vršilaca nije ispunilo ovu zakonsku obavezu (vršioci iz Berana, Bijelog Polja, Kolašina, Mojkovca, Plava, Plužina, Pljevalja, Rožaja, Šavnika, Ulcinja i Žabljaka). Kako nemaju mjerače na vodoizvorštima, oni vrše procjenu zahvaćene vode.

U komunikaciji sa predstavnicima vršilaca istaklo se nekoliko dodatnih problema. Naime, većina njih je ukazala da nemaju tehničke mogućnosti da ispune zahtjev iz Zakona (član 35 stav 2), kojim je propisana obaveza da se za vrijeme privremenog uskraćivanja isporuke vode za piće, mora obezbijediti isporuka vode za piće u visini jedne desetine količine koja se utvrđuje propisom Agencije (radi se o količini dnevne isporuke vode za piće po osobi). Takođe, vršioci iz primorskog regiona istakli su problem sezonske neravnomjernosti potrošnje vode, dok su vršioci iz sjevernog regiona istakli problem naplate.

⁹ U opštini Danilovgrad

¹⁰ U opštini Plužine

¹¹ U opštini Danilovgrad

¹² U opštini Plužine

¹³ "Službeni list RCG", br. 27/07, i "Službeni list CG", br. 32/11, 47/11, 48/15 i 52/16

4.3.1. Finansijska analiza

Jedan od početnih koraka kojim je Agencija započela aktivnosti na regulaciji komunalnih djelatnosti je bliže upoznavanje i sa finansijskim pokazateljima rada vršilaca. Agencija je zatražila od vršilaca dostavljanje finansijskih izvještaja i izvještaja o radu za posljednje tri godine njihovog poslovanja. S tim u vezi, izvršena je analiza dostavljene dokumentacije, a u nastavku je dat kratak prikaz finansijskog poslovanja za 21 vršioca, za 2016. godinu. Kao što je prethodno pomenuto, analizom nijesu obuhvaćena novoosnovana vršioca DOO „Komunalne djelatnosti“ Gusinje i DOO „Komunalna djelatnost“ Petnjica. Istovremeno, ukazuje se da ova analiza uključuje analizu finansijskih podataka vršilaca koji pored regulisanih obavljaju i druge komunalne djelatnosti (Plužine, Žabljak, Mojkovac, Plav i Šavnik). S obzirom da vršioци nijesu vodili računovodstvo po prihodnim i troškovnim centrima, finansijski podaci navedenih vršilaca obuhvataju informacije o prihodima, rashodima, vrijednosti osnovnih sredstava itd, u cjelini za sve komunalne djelatnosti koje obavljaju, a ne dijela koji se odnosi samo na regulisane komunalne djelatnosti.

Od ukupno 21 vršioca koja ulaze u analizu, njih 10 (Budva, Cetinje, Danilovgrad, Šavnik, Kotor, Mojkovac, Pljevlja, Rožaje, Ulcinj i Žabljak) je prema bilansu uspjeha na kraju 2016. godine poslovalo sa gubitkom. Ukupni gubitak iznosio je 2.618.452 €. Ukupni neto kumulativni gubici (kumulativna neraspoređena dobit iz prethodnog perioda umanjena za gubitke iz prethodnog perioda) iznose 14.889.160 € i utiču na smanjenje kapitala vršioca. Ovi gubici nijesu pokriveni prihodima od pružanja usluga i/ili donacijama jedinice lokalne samouprave.

Puna pokrivenost poslovnih rashoda (uključujući amortizaciju) poslovnih prihodima (prihodi od pruženih usluga bez subvencija) iznosila je 83%, i to 81% u primorskom regionu, 80% u središnjem regionu i 85% u sjevernom regionu. Iskazano u apsolutnim veličinama, ukupni poslovni prihodi vršilaca u 2016. godini (bez prihoda po osnovu subvencija, donacija i dotacija) iznosili su 44.127.662 €, a poslovni rashodi (uključujući amortizaciju) 49.465.340 €. S tim u vezi, poslovni rashodi koji nijesu pokriveni poslovnim prihodima iznosili su 5.337.678 € u 2016. godini. Iz navedenog se uočava da poslovni rashodi vršilaca nijesu pokriveni postojećom cijenom usluga.

Tabela 4. Struktura rashoda analiziranih vršilaca

Rashodi	Primorski region [%]	Središnji region [%]	Sjeverni region [%]	Prosjeak na nivou Crne Gore [%]
Troškovi zaposlenih	39,31	47,70	69,12	46,05
Troškovi materijala	9,05	23,92	13,14	15,17
Troškovi amortizacije	23,35	10,31	4,07	16,11
Ostali troškovi ¹⁴	28,30	18,06	13,67	22,67

U primorskom regionu, troškovi nabavke vode od Regionalnog vodovoda Crnogorsko primorje, su u tabeli iskazani kroz ostale troškove i čine 13,89% ukupnih troškova tog regiona.

Vršioци u poslovnim knjigama imaju iskazane ostale prihode koji predstavljaju dotaciju jedinice lokalne samouprave za pokrivanje poslovnih rashoda vršilaca ili donaciju jedinice lokalne samouprave, koja se priznaje u tekućoj godini u visini troškova amortizacije osnovnih

¹⁴ Osim troškova nabavke vode od Regionalnog vodovoda Crnogorsko primorje, u ostale troškove ulaze i troškovi usluga održavanja, zakupa, korišćenja dobara od opšteg interesa, transportnih usluga, reklama, članarina, advokatske usluge, usluge revizije i računovodstva i td.

sredstava čiju je izgradnju ili nabavku finansirala jedinica lokalne samouprave, a u skladu sa međunarodnim računovodstvenim standardima. Prihodi od dotacija su u Andrijevici i Šavniku veći od poslovnih prihoda. U ukupnim prihodima vršilaca u Andrijevici, prihodi od dotacija čine 64% ukupnih prihoda, a u Šavniku 72% i isti se koriste za pokrivanje poslovnih rashoda tih vršilaca.

Analizom podataka iz poslovnih knjiga vršilaca o vrijednosti osnovnih sredstava, koja služe za obavljanje usluga javnog vodosnabdijevanja i odvođenja komunalnih otpadnih voda, zaključuje se da je ukupna vrijednost tih osnovnih sredstava vršilaca u Crnoj Gori 255.469.998€, pri čemu se 67% vrijednosti osnovnih sredstava nalazi u poslovnim knjigama vršilaca u primorskom regionu, 30% u središnjem regionu i 3% u sjevernom regionu. Razlike u vrijednostima osnovnih sredstava značajno utiču na velike razlike u iskazanim troškovima amortizacije, a u krajnjem na razliku cijena usluga vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda po regionima.

Takođe, analizom poslovnih knjiga vršilaca, utvrđeno je da vršiocu prikazuju komunalnu infrastrukturu i ostala osnovna sredstva koja koriste za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti u svojim bilansima stanja, iako je komunalna infrastruktura lokalno dobro u državnoj svojini kojim raspolaže jedinica lokalne samouprave. To može da predstavlja problem prilikom izrade, odnosno implementacije metodologije za utvrđivanje cijena regulisanih komunalnih usluga koja, između ostalog, treba da definiše pravila za utvrđivanje i alokaciju troškova amortizacije na osnovna sredstva koja se koriste za obavljanje regulisane komunalne djelatnosti. Iz tog razloga, Agenciji je potrebno da raspolaže tačnom informacijom o vrsti, vrijednosti i vlasništvu imovine koju koriste vršiocu za obavljanje regulisane komunalne djelatnosti.

5. SARADNJA AGENCIJE SA DRŽAVNIM ORGANIMA, REGULATORNIM TIJELIMA IZ OKRUŽENJA I MEĐUNARODNIM INSTITUCIJAMA

5.1 Međunarodna aktivnost

Za donošenje podzakonskih akata od strane Agencije, kao i za primjenu regulacije u praksi, neophodno je sagledati iskustva drugih država, gdje je ta regulacija ranije započela, kao i rad evropskih regulatora u oblasti vodosnabdijevanja. Kako u regulaciji javnog vodosnabdijevanja i upravljanja komunalnim otpadnim vodama nema unificiranih rješenja koja se mogu primijeniti u svim državama, već postoje različiti institucionalni okviri i tržišna stanja, saradnja sa drugim regulatorima i sagledavanje njihovih iskustava, kao i učešće u radionicama, konferencijama i kursovima međunarodnih tijela i organizacija, neophodni su za ostvarivanje funkcije Agencije i sprovođenje dobre regulacije ovog sektora.

Iz tog razloga, Agencija je, u izvještajnom periodu, ostvarila saradnju sa:

- 1) Regulatornom upravom za električnu energiju, gas i vodu Italije (AEEGSI), koja je za rezultat imala potpisivanje memoranduma o saradnji, u maju 2017. godine. U skladu sa navedenim memorandumom, predstavnici italijanskog regulatora su tokom dvodnevne posjete u Podgorici, krajem jula 2017. godine, predstavnicima Agencije predstavili njihova iskustva, odnosno metodološka pravila regulacije cijena vode za piće i otpadne vode u Italiji;
- 2) Regulatornom agencijom za energetiku i komunalne usluge Mađarske, koja se ogledala u predstavljanju osnovnih metodoloških i regulatornih pravila regulacije komunalnih djelatnosti od strane predstavnika navedene agencije, prilikom njihove posjete u Podgorici, u julu 2017. godine;
- 3) Regulatornom komisijom za energetiku i vodu Bugarske, koja se ogledala u predstavljanju rada te komisije na regulaciji komunalnih djelatnosti i za rezultat je imala potpisivanje memoranduma o saradnji, u septembru 2017. godine;
- 4) Regulatornom komisijom za energetiku Republike Makedonije - u decembru 2017. godine. Kroz posjetu navedenom regulatoru predstavnici Agencije bliže su se upoznali sa principima regulacije koji se primjenjuju u Makedoniji, stanjem vodnog sektora i problemima sa kojima se taj regulator susretao u procesu utvrđivanja tarifa. Posjeta je posebno značajna imajući u vidu sličnost sistema vodosnabdijevanja u Makedoniji i Crnoj Gori i iste naslijeđene probleme na početku regulacije predmetnih komunalnih djelatnosti.

Pored navedenog, međunarodna aktivnost Agencije odvijala se kroz aktivno učešće u radu i prisustvovanje njenih predstavnika na međunarodnim konferencijama, sastancima sa međunarodnim organizacijama, kao i učešće na kursovima, seminarima i predavanjima, organizovanim u cilju obuke zaposlenih u regulatornim tijelima, i to:

- 1) saradnja sa Njemačkom razvojnom bankom KfW, koja je obezbijedila tehničku pomoć Agenciji (u toku, od septembra 2017. godine);
- 2) u organizaciji Torinske škole regulacije (Italija) - Međunarodna ljetnja škola regulacije lokalnih javnih usluga u trajanju od dvije nedelje, posvećena je regulaciji javnih usluga na lokalnom nivou. Sredstva za učešće u navedenoj školi obezbijedena su iz sredstava podrške EU za učesnike navedene škole. Torinska škola regulacije strukturisana je na način da obuhvata teoretski modul, analizu sektora i studiju slučaja (septembar 2017. godine, Torino, Italija);
- 3) u organizaciji Regionalne asocijacije energetskih regulatora - ERRA (Energy Regulators Regional Association), trening kurs „Uvod u regulaciju vodovodnih preduzeća“, na kojem su se kroz interaktivne prezentacije obrađivale teme: upravljanja komunalnom

infrastrukturu, licenciranje, regulacija cijena, monitoring, modeli regulacije, određivanje tarifa, bečmarking i studije slučaja (novembar 2017. godine, Budimpešta, Mađarska).

Značajno je istaći da je Agencija u 2017. godini postala članica Mreže evropskih regulatora vode - European Water Regulators (WAREG). Agenciji se na ovaj način omogućava da učestvuje u svim procesima donošenja odluka, kao i u radu svih organizacionih tijela osnovanih od strane WAREG-a.

Ciljevi koje WAREG postavlja, a koji predstavljaju direktan benefit za Agenciju, posebno imajući u vidu besplatno članstvo, su:

- 1) razmjena iskustava i informacija i obezbjeđivanje zajedničkih analiza i poređenja postojećih regulatornih modela u sektoru voda;
- 2) organizovanje specijalizovanih treninga, tehničke pomoći i razmjene znanja, promovisanje najbolje prakse i uspostavljanje stabilne regulacije sektora voda u Evropi;
- 3) promovisanje saradnje u cilju analiziranja održivosti usluga, odgovarajućih investicija u infrastrukturu, dobrog kvaliteta usluga i zaštite potrošača;
- 4) vođenje otvorenih dijaloga sa drugim relevantnim regionalnim i internacionalnim organizacijama i nacionalnim institucijama, sa posebnim fokusom na evropske probleme u oblasti usluga vodosnabdijevanja.

5.2 Saradnja sa institucijama u Crnoj Gori

Od početka svog rada i preuzimanja nadležnosti u oblasti regulisanih komunalnih djelatnosti, Agencija je ostvarila saradnju sa Ministarstvom, koje je resorno ministarstvo za oblast komunalnih djelatnosti. Preko Ministarstva obezbijedena je finansijska i tehnička pomoć Agenciji, što je prethodno navedeno u ovom izvještaju.

Predstavnici Agencije, su, takođe, ostvarili saradnju sa predstavnicima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT), u okviru koje je razmatrana raspoloživost podataka na nacionalnom i lokalnom nivou za potrebe regulacije. Istovremeno, dogovorena je i saradnja o svim eventualnim pitanjima na koje Agencija bude nailazila u samom procesu regulacije, a tiču se podataka kojima raspolaže MONSTAT.

Pored navedenog, predstavnici Agencije su se kroz dvonedjeljnu praktičnu obuku u DOO „Vodovod i kanalizacija“ Podgorica, upoznali sa procesom rada i funkcionisanjem djelatnosti tog društva, kao budućeg subjekta regulacije.

6. UKAZIVANJE NA ODNOSI KOJE BI TREBALO UNAPRIJEDITI BUDUĆIM ZAKONSKIM RJEŠENJIMA KAKO BI SE STVORILI USLOVI ZA PUNU PRIMJENU REGULACIJE

Istovremeno, sa analizom postojećeg stanja u sektoru, sagledana su i rješenja utvrđena Zakonom. U nastavku su istaknuta ključna pitanja koja bi u narednom periodu trebalo unaprijediti budućim izmjenama i dopunama Zakona, kako bi se ciljevi regulacije ostvarili u punom kapacitetu:

- 1) razraditi adekvatan regulatorni okvir za utvrđivanje cijena regulisanih komunalnih usluga koji dozvoljava, odnosno poštuje primjenu pozitivne regulatorne prakse, ekonomskih zakonitosti, principa i načela regulacije mrežnih djelatnosti;
- 2) utvrditi postupak davanja saglasnosti Agencije na cijenu usluge, pri čemu treba imati u vidu da je trenutno određeni rok od 15 dana nedovoljan za regulatora za davanje saglasnosti na cijene za 23 vršioce. Objektivno, odnosno na osnovu iskustva iz regulacije energetskog sektora, taj period bi morao biti najmanje tri mjeseca;
- 3) razraditi pitanje postojanja dvostruke saglasnosti na cijenu usluge. Naime, Zakon propisuje dvije saglasnosti na cijenu regulisane komunalne usluge – saglasnost Agencije, koja se donosi u postupku utvrđivanja da li je predložena cijena u skladu sa metodologijom za određivanje cijena regulisane komunalne usluge koju treba da propiše Agencija i saglasnost skupštine jedinice lokalne samouprave. Naime, Zakonom treba urediti odnose u slučaju odbijanja davanja saglasnosti od strane jedinice lokalne samouprave;
- 4) kako je odnos visine mjesečnog računa za regulisanu komunalnu uslugu i prosječnog neto dohotka domaćinstva (načelo priuštivosti cijena) jedno od ključnih pitanja, budućim rješenjima treba predvidjeti uključivanje načela odnosno granice priuštivosti tih cijena u Zakon;
- 5) jasno odrediti uslove za izdavanje, izmjenu i oduzimanje licenci, pravne posljedice u slučaju oduzimanja licence i zaštite javnog interesa u obezbjeđivanju kontinuiteta pružanja usluge u tom slučaju;
- 6) predvidjeti postepenost u dostizanju optimalnih parametara poslovanja regulisanih subjekata radi pune implementacije Zakona (postepenost u izjednačavanju cijena za pravna i fizička lica, dostizanje optimalnog nivoa naplate, smanjenje tehničkih i komercijalnih gubitaka na optimalni nivo, smanjenje broja zaposlenih i sl);
- 7) predvidjeti adekvatan vremenski period u kojem bi trebalo da se kompletan sistem (lokalna samouprava, vršioce, Agencija i korisnici) prilagode potpuno novim zahtjevima i okolnostima koji proizilaze iz primjene Zakona;
- 8) propisati Zakonom sadržaj i formu ovog izvještaja, pri čemu treba, shodno praksi izvještavanja drugih regulatora, pa i ovog regulatora u oblasti energetike, predvidjeti njegovo podnošenje zajedno sa finansijskim izvještajem na usvajanje Skupštini Crne Gore.

Cilj regulacije je da omogući stabilno finansijsko i funkcionalno poslovanje vršilaca uz obezbjeđivanje kontinuirane i kvalitetne usluge korisniku po prihvatljivoj cijeni. Zbog toga, prosto administriranje koje je dodijeljeno Agenciji ovim Zakonom ne daje regulatoru mogućnost primjene svih regulatornih mehanizama i instrumenata koji su mu neophodni u postizanju navedenog cilja, jer svrha regulacije nije puko donošenje metodologija, već uređivanje odnosa između suprotstavljenih interesa, po definiciji, nefikasnih monopolskih struktura sa jedne i korisnika sa druge strane.

Iz tog razloga, zakonska rješenja treba unaprijediti na način da se Agenciji daju jasna ovlašćenja u odnosu na vršioce čiju djelatnost treba da reguliše i propisati načine koji će omogućiti primjenu tih ovlašćenja.

7. AKTIVNOSTI I OBAVEZE KOJE PREDSTOJE AGENCIJI U NAREDNOM PERIODU

U narednom periodu, pored jačanja kadrovskih kapaciteta, Agencija će nastaviti aktivnosti na izradi podzakonskih akata i to:

- 1) Metodologije za utvrđivanje cijena regulisanih komunalnih usluga;
- 2) Pravila o licencama za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 3) Pravila o minimumu kvaliteta i obima poslova za obavljanje regulisanih komunalnih djelatnosti;
- 4) Pravila o poređenju poslovanja i pokazatelja učinaka vršilaca regulisanih komunalnih djelatnosti (benčmarking);
- 5) Akt o naknadama koju plaćaju vršioci.

Imajući u vidu da se akti Agencije donose nakon sprovedene javne rasprave u trajanju od najmanje 15 dana, za gore navedene akte Agencija će sprovesti javnu raspravu i nakon njihovog donošenja, će sprovoditi aktivnosti na implementaciji tih akata u mjeri u kojoj to Zakon dozvoljava. Istovremeno, očekuje se učešće Agencije u postupku izrade izmjena i dopuna Zakona o komunalnim djelatnostima, budući da je njen predstavnik član radne grupe za izradu tog zakona. Naime, Ministarstvo je još krajem marta mjeseca formiranjem radne grupe pokrenulo proceduru pripreme izmjena i dopuna Zakona o komunalnim djelatnostima.

Pored istaknutog, Agencija će nastaviti prikupljanje podataka o poslovanju vršilaca, radi praćenja stanja u sektoru i sačinjavanja izvještaja o poređenju poslovanja tih subjekata, u skladu sa posebnim propisom Agencije, kao i izvještaja o radu.

REZIME

U toku 2017. godine, dinamika rada Agencije na stvaranju regulatornog okvira za regulaciju komunalnih djelatnosti zavisila je prvenstveno od obezbjeđivanja finansijskih sredstava za rad Agencije na poslovima regulacije komunalnih djelatnosti – od sredine 2017. godine, čime su se stvorili uslovi za formiranje Službe i osposobljavanje zaposlenih za rad na regulaciji komunalnih djelatnosti; rada sa konsultantima na pripremi podzakonskih akata koje je Agencija dužna da donese u skladu sa Zakonom; upoznavanje sa stanjem u sektoru – prikupljanje dokumentacije i podataka o poslovanju vršilaca, direktnu komunikaciju kroz posjete 21 vršioca, kao i analizu prikupljenih podataka i informacija.

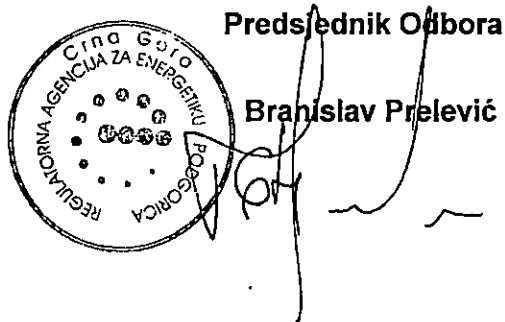
U izvještajnom periodu, Agencija je ostvarila značajnu međunarodnu saradnju kako bi se sagledala iskustva drugih regulatora koji su taj proces započeli mnogo ranije, i uzela je učešće u radionicama, konferencijama i kursevima međunarodnih tijela i organizacija, neophodnih za ostvarivanje funkcije Agencije i sprovođenje dobre regulacije sektora. Istovremeno, Agencija je ostvarila i saradnju sa organima i institucijama u Crnoj Gori.

Agenciju u narednom periodu očekuju značajne i složene aktivnosti u realizaciji poslova koji čine sadržinu njene djelatnosti utvrđene Zakonom, naročito aktivnosti na donošenju, odnosno stvaranju uslova za implementaciju podzakonskih akata u mjeri u kojoj to Zakon dozvoljava. Sa druge strane, očekuju se nova zakonska rješenja u vezi regulisanih komunalnih djelatnosti, budući da je Ministarstvo pokrenulo proceduru pripreme izmjena i dopuna Zakona o komunalnim djelatnostima, za čiju izradu je i formiralo radnu grupu čiji član je predstavnik Agencije.

Broj:18/2905-3

Podgorica, 24. jul 2018. godine

Predsjednik Odbora
Branislav Prelević

The image shows a circular official stamp of the Regulatory Agency for Energy of Montenegro. The text around the perimeter of the stamp reads "Crna Gora" at the top, "REGULATORNA AGENCIJA ZA ENERGETIKU" on the left, and "PODGORICA" at the bottom. In the center of the stamp, there are several small circular icons. To the right of the stamp is a handwritten signature in black ink, which appears to be "Branislav Prelević".

Handwritten text, likely bleed-through from the reverse side of the page. The text is extremely faint and illegible due to the quality of the scan. It appears to be a list or a set of notes, possibly containing names and dates.