



# UPRAVLJANJE OTPADOM NA KOSOVU: IZAZOVI I MOGUĆNOSTI

**UPRAVLJANJE OTPADOM NA KOSOVU:**

**izazovi i mogućnosti**



## Zahvalnica

Ova publikacija je zajednički poduhvat Asocijacije opština i projekta za Decentralizaciju i podršku opštinama (DEMOS) organizacije Helvetas Swiss Intercooperation (HSI), finansiran od strane Kancelarije Švajcarske za saradnju na Kosovu.

### *Analiza je izrađena od:*

1. Ardi Shita – pravni savetnik (HSI/RECURA Financials) i
2. Pëllumb Gjinolli (HSI/RECURA Financials)

### *Uz podršku:*

1. Felix Schmidt – međunarodni savetnik (HSI/CSD Engineers);
2. Gani Berisha (AKO);
3. Članovi kolegijuma AKO-a za javne usluge;
4. Shqiponja Vokshi (HSI/DEMOS);
5. Majlinda Jupolli (HSI/DEMOS).

Stavovi, nalazi i zaključci ili preporuke iznete u ovoj publikaciji su autorove, i ne odražavaju nužno stavove AKO-a, HSI-a ili Vlade Švajcarske.

## Spisak skraćenica

<b>AKO</b>	Asocijacija Kosovskih Opština
<b>DEMOS</b>	Decentralizaciju i podršku opštinama
<b>EU</b>	Evropska Unija
<b>GIZ</b>	Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju
<b>GPS</b>	Globalno pozicioni sistem
<b>HSIK</b>	Helvetas Swiss Intercooperation Kosovo
<b>JP</b>	Javno preduzeće
<b>JPP</b>	Javno- privatno partnerstvo
<b>KEDS</b>	Kosovska kompanija za distribuciju električne energije
<b>MALS</b>	Ministarstvo administracije lokalne samouprave
<b>MF</b>	Ministarstvo Financija
<b>MJU</b>	Ministarstvo javne uprave
<b>MŽSPP</b>	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja
<b>PAK</b>	Poreska Administracija Kosova
<b>RKJN</b>	Regulatorne komisije za javne nabavke Kosovo
<b>RKO</b>	Regionalna Kompanija za otpade
<b>UO</b>	Upravljanje otpadom

# Tabela sadržaja

<b>1. Uvod</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Upravljanje otpadom na Kosovo: zakonski okvir</b> .....	<b>8</b>
2.1. Nadležnosti opština u upravljanju otpadom.....	11
2.2. Izbor modela operatora .....	11
2.3. Status javnih preduzeća .....	12
2.4. Finansiranje JP-a i ostale privilegije .....	14
2.5. Odgovornost i mehanizmi naplaćivanja tarifa .....	14
2.6. Uredbe o otpadu.....	15
2.7. Zajednička javna nabavka za usluge za upravljanje otpadom .....	16
2.8. Aktuelne opštinske inicijative.....	16
2.9. Potrebni aranžmani sa Ministarstvom finansija .....	18
2.10. Zaključci .....	18
<b>3. Upravljanje otpadom: Trentutno stanje u izabranim opštinama Kosova</b> .....	<b>19</b>
3.1. Institucionalni okvir – Uloge i odgovornosti u upravljanju otpadom.....	19
3.2. Tehnički okvir - Tehnički aspekti upravljanja otpadom.....	25
3.3. Finansijski okvir – finansiranje usluga vezane za upravljanje otpadom .....	32
<b>4. Podizanje svesti javnosti</b> .....	<b>38</b>
<b>Aneks 1: Mapa puta za postupak tendera za usluge sakupljanja otpada</b> .....	<b>54</b>

## Spisak tabela

Tabela 1: Modeli rada Prednosti i nedostaci .....	21
Tabela 2: Modeli poslovanja u analiziranim opštinama .....	22
Tabela 3: Sistem za prikupljanje otpada u analiziranim opštinama .....	25
Tabela 4: Pokrivenost teritorije i broj ilegalnih deponija u analiziranim opštinama .....	26
Tabela 5: Klijenti, fakturisanje i naplata za RKO Pastrimi januar – decembar 2016 .....	27
Tabela 6: Upoređivanje baze podataka između kompanija koje pružaju uslugu prikupljanja otpada, popisa stanovništva i KEDS-a.....	28
Tabela 7: Upoređivanje baze podataka između RKO Pastrimi i PAK za poslovanja .....	29
Tabela 8: Upoređivanje godišnjeg održavanja kamiona prema opštinama .....	30
Tabela 9: Tarife za prikupljanje otpada u analiziranim opštinama .....	34
Tabela 10: Finansijski učinak RKO Pastrimi tokom 2016. godine u opštinama Priština i Gračanica. ....	34
Tabela 11: Finansijski učinak RKO Čabradi .....	35
Tabela 12: Sistem fakturisanja i naplate u analiziranim opštinama .....	36
Tabela 13: Dužnici RKO-a prema kategorijama .....	38
Tabela 14: Sinteza studije i predlozi.....	39
Tabela 15: Predlozi za delovanje .....	41

## Spisak slika

Slika 1: Potencijal klijenata koji se trebaju uvoditi u sistem prikupljanja otpada .....	36
Slika 2: Rezultat obračuna troškova različitih scenarija: .....	46
Slika 3: Ova slika (Skadar, 2016) pokazuje GIS mapu grada. ....	48
Slika 4: Izveštaj o praćenju grada Chiclayo .....	50
Slika 5: Prikazi sa GIS .....	51
Slika 6: Prikazi sa softvera za UO .....	52
Slika 7: Sistem GPS-a .....	53

## 1. UVOD

Analiza “Upravljanje otpadom na Kosovu – izazovi i mogućnosti”, procenjena je kao potreba za razjašnjenje odgovornosti svakoga od aktera uključenih u ovom sektoru a isto tako i za identifikaciju zastoja i koraka koji se trebaju preduzeti za poboljšanje stanja.

### Ciljevi analize

- Razjašnjenje odgovornosti svakog aktera uključenog u sektoru otpada;
- Identifikacija evidentnih problema u ovom sektoru;
- Davanje preporuka za rešavanje problema.

### Metodologija

U cilju identifikacije izazova sa kojima se suočava ovaj sektor, za analizu su izabrane pet opština Kosova, različite kao po broju stanovnika tako i po progresu rada u ovom sektoru.

U cilju prikupljanja podataka potrebnih za analizu, obavljani su intervjui u različitim oblicima sa svim akterima uključenim u regulisanju pitanja upravljanja otpadom.

### Ograničenja

Kako bi bili korektni prema čitaocima, trebaju se navesti i poteškoće koje su se pojavile tokom sprovođenja analize. Tokom cele analize primećuje se da podaci iz opštine Prizren nisu kompletni i to zbog oklevanja službenika (kao opštine tako i kompanija koje pružaju usluge otpada u ovoj opštini), da dele podatke sa autorima. Isto tako, i sa nekim drugim akterima, obezbeđivanje podataka nije bio lak proces, što je i uticalo na produženje vremena realizacije analize.

## 2. UPRAVLJANJE OTPADOM NA KOSOVO: ZAKONSKI OKVIR

Pravni okvir za upravljanje otpadom na Kosovu je delimično usklađen sa relevantnim pravnim tekovinama EU koje se odnose na sektor upravljanja otpadom. MŽSPP trenutno preduzima napore ka daljem usklađivanju, dok je glavna svrha sadašnjeg važećeg pravnog okvira za upravljanje otpadom izbegavanje i smanjivanje u najvećoj mogućoj meri stvaranja otpada, ponovna upotreba upotrebljivih komponenti otpada, sprečavanje negativnih uticaja otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi kao i krajnje ekološko skladištenje otpada.

Primarni zakon koji reguliše sektor upravljanja otpadom na Kosovu je Zakon br. 04/L-060 o otpadu („**Zakon o otpadu**”). Zakon o otpadu je *lex specialis* (srb: poseban zakon), što znači da postoje dva zakona koja regulišu isto ili slično činjenično stanje, zakon koji reguliše određeno pitanje (*lex specialis*) zamenjuje zakon koji reguliše opšta pitanja (*lex generalis*). Ova doktrina *lex specialis* je posebno od značaja kada se regulisanje sektora upravljanja otpadom objašnjava u odnosu na druge zakone, posebno u odnosu na one koji se odnose na uspostavljanje, upravljanje i regulisanje javnih preduzeća (odnosno Zakon o javnim preduzećima i Zakon o poslovnim društvima).

Ostali zakoni koji na neki način utiču na regulisanje sektora upravljanja otpadom su:

1. Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi („Zakon o lokalnoj samoupravi”);
2. Zakon br. 03/L-087 o javnim preduzećima, kako je izmenjen Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima br. 05/L-009 i br. 04/L-111 („Zakon o JP-ima”);
3. Zakon br. 02/L-123 o poslovnim društvima, kako je izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-006 („ZPD”);
4. Zakon br. 04/L-042 o javnoj nabavci Republike Kosovo, kako je izmenjen Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o javnoj nabavci Republike Kosovo br. 04/L-237 iz 2014, 05/L-068 iz 2016 i br. 05/L-092 of 2016 („Zakon o JN”);
5. Zakon br. 04/L-045 –o javno privatnim partnerstvima („Zakon o JPP-u”);
6. Zakon br. 04/L-024 o državnoj pomoći („Zakon o državnoj pomoći”);
7. Zakon br. 03/L-025 o zaštiti životne sredine („Zakon o zaštiti životne sredine”);
8. Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju („Zakon o prostornom planiranju”);
9. Ostali zakoni koji imaju ograničen uticaj na regulisanje upravljanje otpadom obuhvataju: Zakon o izgradnji, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o vodama, Zakon o hemikalijama, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja, Zakon o biocidnim proizvodima, Zakon o zaštiti vazduha od zagađenja, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o delatnostima pružalaca vodosnabdevanja, kanizacionih usluga i usluga sakupljanja otpada .

## Podzakonski akti:

1. Uredba o upravljanju otpadom opštine Prizren;
2. Uredba o upravljanju otpadom opštine Vučitrn;
3. Uredba o upravljanju otpadom opštine Srbica;

## Dokumenti i izveštaji:

1. Zahtev za objašnjenjem primene odredbi Zakona o otpadu, koji je podnet od strane opštine Đakovica Kancelariji premijera Kosova;
2. Objašnjenja Pravne kancelarije pri Kancelariji premijera Kosova, od 31.03.2016 i poslata opštini Đakovici;
3. Izveštaj o napretku Evropske komisije za Kosovo 2016;
4. Komunikacija između opštine Gračanica i Regulatorne komisije za javne nabavke Kosovo („RKJN”).

Nakon usvajanja Zakona o otpadu, opštine se preuzele dodatne odgovornosti u vezi sa upravljanjem otpadom, uključujući i dodatne obaveze u vezi sa naplatom naknada za sakupljanje otpada kao i u pogledu izbora modela operatora u skladu sa zakonom. Pored toga prethodni Zakon o lokalnoj samoupravi je upravljanje otpadom naveo kao potpunu i isključivu nadležnost opština. Na osnovu ovih nadležnosti opštine imaju zakonsko ovlašćenje da uspostave strukture, mehanizme kao i da izdvoje poseban budžet u cilju najboljeg i najefikasnijeg upravljanja sektorom upravljanja otpadom u okviru njihovih administrativnih teritorija.

Iako odredbe Zakona o otpadu pružaju pravnu osnovu za liberalizaciju sektora upravljanja otpadom, otvaranjem tržišta za privatne operatere za upravljanje otpadom, još uvek su javna preduzeća predominantna i ona uglavnom pružaju usluge upravljanja otpadom opštinama. Uspostavljene kao javna preduzeća u skladu sa Zakonom o JP i Zakonom o poslovnim društvima, ove kompanije kao svoju glavnu delatnost imaju pružanje usluga sakupljanja otpada kao i prevoz sakupljenog otpada na sanitarnu deponiju.

- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „Pastrimi”, Priština;
- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „Ambienti”, Peć;
- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „Pastërtia”, Uroševac;
- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „Eko-Regjioni”, Prizren;
- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „EkoHigjiena”, Gnjilane;
- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „Uniteti”, Mitrovica;
- Regionalna kompanija za upravljanje otpadom, „Çabрати”, Đakovica;

Te kompanije su organizovane kao deoničarska društva, u kojima određene opštine poseduju deoničarske kompanije. Činjenično postojanje ovih kompanija je podjednako važno kao i novi pravni okvir za upravljanje otpadom i obaveze sprovođenja tendera za usluge upravljanja otpadom, s obzirom na to da opštine kao deoničari ovih kompanija imaju obavezu da podrže njihov rad ili da ih prisile na dobrovoljnu likvidaciju. Ovaj izveštaj ni na koji način ne ukazuje na to da bi opština trebalo da preduzme mere bez prethodnog rešavanja budućnosti ovih regionalnih kompanija za upravljanje

otpadom s obzirom na to da one poseduju veliki broj sredstava i da zapošljavaju značajan broj osoblja. Liberalizacija tržišta i izlaganje ovih kompanija tržišnoj konkurenciji može da doprinese ostvarivanju značajnih rezultata u pogledu njihovog korporativnog učinka, kao što je slučaj sa opštinom Prizren i njenom regionalnom kompanijom za upravljanje otpadom „Eko-Regjioni”, dok se regionalna kompanija za upravljanje otpadom „Çabрати” koja posluje u opštini Đakovica suočava sa teškom finansijskom situacijom.

Kako je novi Zakon o otpadu stupio na snagu u drugoj polovini 2012. godine, u Izveštaju Evropske komisije za Kosovo (2016) primećeno je sporo sprovođenje zakona. U odeljku o upravljanju otpadom Izveštaja o napretku navodi se da je pravni okvir delimično usklađen ali da otpad i dalje ostaje jedan od najvećih vidljivih problema na Kosovu. Nacrt master plana je finalizovan i njime se definiše koncept sprečavanja, ponovne upotrebe i recikliranja otpada. Međutim, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja treba da otpočne sa sprovođenjem zakona i da poveća mogućnosti investiranja u ovom sektoru. Osnovne definicije i koncepti upravljanja otpadom kao što su recikliranje i oporavak različitih tokova otpada nisu dovoljno podržani u postojećem zakonodavstvu što **ograničava mogućnosti uključivanja privatnog sektora**. Problem velikog broja divljih deponija treba hitno rešavati. Većina postojećih kapaciteta deponija je iscrpljena i izaziva značajan dugoročni rizik po životnu sredinu, posebno kontaminaciju podzemnih voda.

Pre Izveštaja Evropske komisije o napretku za Kosovo (2016), u okviru projekta finansiranog od strane EU “Razvoj ENV.net na zapadnom Balkanu i Turskoj: unapređivanje uticaja stanovništva na proces reformi u sektoru životne sredine kao podrška približavanja Evropskoj uniji”, izdat je kratak izveštaj kojim se upoređuje Kosovsko domaće zakonodavstvo o životnoj sredini sa zakonodavstvom EU u kome se navodi „Skupština Kosova je usvojila Zakon o otpadu koji je usklađen sa Direktivama EU o životnoj sredini i u isto vreme je usklađen sa zakonima Kosova. Zakon reguliše upravljanje otpadom, planove za upravljanje životnom sredinom, prava i obaveze licenciranih lica koja se bave upravljanjem otpadom, način i uslove prikupljanja otpada, prevoz, tretman, preradu, skladištenje i konačno odlaganje, uvoz i izvoz i tranzit otpada, praćenje, informacioni sistem i finansiranje. Zakon se još uvek nalazi na početku procesa sprovođenja i suočava se sa različitim izazovima usled činjenice da se Kosovo bavi samo sa prikupljanjem a ne i upravljanjem otpadom“.

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) smatra da Zakon o otpadu treba da bude u potpunosti sproveden i da bi usluge upravljanja otpadom trebale biti ugovorene na osnovu tendera od strane opština bez kompromisa. Jedan broj opština je već otpočeo ili je u sredini procesa, dok je opština Prizren vodeća opština u pogledu sprovođenja Zakona o otpadu. U nekim opštinama u skladu sa izveštajem trenutna situacija je u suprotnosti sa Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o zaštiti konkurencije i zakonom o državnoj pomoći. Pitanje naplate naknade za sakupljanje otpada i uslovljavanje građana i preduzeća određenim javnim uslugama je pokazao napredak s obzirom da je nekoliko opštinskih uredbi prošlo test zakonitosti u Ministarstvu lokalne samouprave. Pitanje koje ostaje otvoreno je određivanje odvojenih budžetskih linija za naknade za sakupljanje otpada i plaćanje usluga upravljanja otpadom od strane opštine, ovo pitanje zahteva hitnu pažnju Ministarstva finansija. Detaljna pravna razrada ovih pitanja i mišljenja o daljim koracima su dodatno obezbeđena u ovom izveštaju.

## 2.1. Nadležnosti opština u upravljanju otpadom

Prema Zakonu o otpadu, nadležni organi za upravljanje otpadom na Kosovu su ministarstvo i opštine<sup>1</sup>. Nadležnosti opština u skladu sa Zakonom obuhvataju:

- Uspostavljanje sistema upravljanja otpadom u skladu sa načelom hijerarhije upravljanja otpadom za njihove teritorije, izrada lokalnih planova za upravljanje otpadom i stvaranje uslova za osiguranje sprovođenja;
- Nadležnosti koje se odnose na opštinski plan za upravljanje otpadom i njegovo sprovođenje;
- Izrada godišnjeg izveštaja o upravljanju otpadom i podnošenje izveštaja Ministarstvu;
- Regulisanje odgovornosti i obaveza u vezi sa pružanjem, sprovođenjem i organizovanjem usluga upravljanja otpadom na njihovim teritorijama;
- Održavanje i nadzor nad javnim informacionim sistemom i izveštavanje o zadacima sprovedenim u skladu sa zakonom, kao i u skladu sa ostalim pravnim aktima o upravljanju otpadom;
- Primena procedura nabavke u cilju izbora licenciranih lica za prikupljanje, skladištenje i prevoz čvrstog, komunalnog, obimnog otpada, građevinskog i otpada od rušenja zgrada i komercijalnih objekata na njihovim teritorijama;
- Utvrđivanje i način naplate naknada za opštinske usluge;
- Identifikovanje zagađenih lokacija na njihovoj teritoriji i izrada projekata za njihovu rehabilitaciju, koji obuhvata napomene o lokaciji, prostorne i geometrijske karakteristike, vrstu zagađenja i količinu otpada, rokove za poboljšanje stanja i druge važne podatke za sprovođenje projekata.

Pored toga, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi opštine imaju potpunu i isključivu nadležnost u pogledu pružanja i održavanja javnih komunalnih usluga, uključujući vodosnabdevanje, kanalizaciju, tretman otpadnih voda, upravljanje otpadom, održavanje lokalnih puteva, lokalni prevoz i lokalne sisteme grejanja.<sup>2</sup>

U skladu sa Zakonom o otpadu i Zakonom o lokalnoj samoupravi opštine su izdale podzakonske akte kojima se reguliše funkcionisanje opštinskih nadležnih organa i standardi usluga za upravljanje otpadom<sup>3</sup>.

## 2.2. Izbor modela operatora

Primarni zakoni koji regulišu sektor upravljanja otpadom na Kosovu- Zakon o otpadu koji je lex specialis izričito predviđa da su **opštine odgovorne i obavezne da sprovode odredbe zakona** uključujući, *inter alia* da primenjuju postupke javne nabavke u cilju izbora licenciranih lica za prikupljanje, skladištenje i prevoz čvrstog, komunalnog, obimnog otpada, građevinskog i otpada od rušenja zgrada i komercijalnih objekata na njihovim teritorijama.

<sup>1</sup> Član 15., Zakon br. 04/L-060 o otpadu Republike Kosovo.

<sup>2</sup> Član. 17, stav. 1, podstav. f Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi Republike Kosovo

<sup>3</sup> Član 15, stav 7. Zakona br. 04/L-060 o otpadu Republike Kosovo.

Član 15. stav 1. Zakona o otpadu u stvari nije fakultativna klauzula koja bi opštinama omogućila da izaberu da li žele da primenjuju odredbe Zakona o otpadu tokom sprovođenja postupka javne nabavke u cilju izbora licenciranih operatora za upravljanje otpadom ili ne. Formulacija klauzule: „Odgovornosti i obaveze opštine da sprovodi odredbe ovog Zakona su...“ sadrži obavezujuće reči „odgovornost“ i „obaveza“ i na taj način se opštinama nameće obaveza u vidu potpunog sprovođenja ove klauzule.

Verzije na autentičnim jezicima Zakona o otpadu sadrže sledeću formulaciju:

- Albanski: *“Përgjegjësitë dhe detyrimet e komunës për zbatimin e dispozitave të këtij ligji janë...”*
- Srpski: *“Odgovornosti i obaveze opštine za sprovođenje odredaba ovog zakona su...”*

U obe verzije na autentičnim jezicima albanskom i srpskom, termini „detyrime“ i „obaveze“ imaju značenje termina dužnosti i/ili obaveze.

Jedina fleksibilnost u odnosu na primenu Zakona o otpadu je data u članu 80. „opštine su u obavezi da u roku od jedne (1) godine od datuma stupanja na snagu ovog zakona usklade svoje akte u skladu sa odredbama ovog zakona“. Ovaj period je završen sredinom 2013. godine i svako odstupanje od primene odredbi Zakona o otpadu u stvari predstavlja pravni prekršaj.

### 2.3. Status javnih preduzeća

Javna preduzeća na Kosovu se uspostavljaju, organizuju i funkcionišu u skladu sa Zakonom br. 03/L-087 o javnim preduzećima, kako je izmenjen Zakonima o izmeni i dopuni Zakona o javnim preduzećima br. 05/L-009 i br. 04/L-111 („**Zakon o JP-ima**“); i Zakon br. 02/L-123 o poslovnim društvima, kako je izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-006 („**ZPD**“).

Delokrug Zakona o JP-ima predviđa: „Ovaj zakon obezbeđuje pravni okvir vlasništva javnih preduzeća i njihovog korporativnog upravljanja u skladu sa međunarodno priznatim načelima korporativnog upravljanja javnim preduzećima. Ostale odredbe zakona na Kosovu – uključujući ali ne ograničavajući se na- Zakon o poslovnim društvima- regulišu deoničarska društva, njihove direktore, rukovodstvo, deoničare i prava i obaveze svakog od njih i u potpunosti se primenjuju na JP-ove, njihove direktore, rukovodstvo i deoničare osim ako ovaj zakon izričito ne predviđa drugačije”<sup>4</sup>.

Budući da je delokrug Zakona o JP-ima ograničen u pogledu na vlasništvo i korporativno upravljanje JP-ima, u pogledu opština zakon predviđa da“ ako je opština deoničar u lokalnom JP-u njena deoničarska prava se ostvaruju preko opštinskog deoničarskog odbora, koji se sastoji od (i) člana koga imenuje gradonačelnik i (ii) dva člana koje imenuje Skupština opštine. Zbog toga opštinski deoničarski odbor ima pravo da deluje u ime relevantne opštine i u skladu sa Zakonom o poslovnim društvima. Svaki opštinski deoničarski odbor prostom većinom glasova odlučuje kako će ostvarivati svoja deoničarska prava u određenom pitanju”<sup>5</sup>. Ostale odredbe Zakona o poslovnim društvima u pogledu organizacije i funkcionisanja JP-a se primenjuju analogno.

<sup>4</sup> Član 1, stav 1.1 i 1.2 Zakona br. 03/L-087 o javnim preduzećima, kako je izmenjen i dopunjen Zakonima o izmeni i dopuni Zakona o javnim preduzećima br. 05/L-009 i br. 04/L-111.

<sup>5</sup> Član 5, stav 5.2 Zakona br. 03/L-087 o javnim preduzećima, kako je izmenjen i dopunjen Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o javnim preduzećima br. 05/L-009 i br. 04/L-111.

Ograničeni delokrug Zakona o JP-ima i njegove reference na Zakon o poslovnim društvima su jasne indikacije da zakonodavac nije imao namere da stvori određene prednosti i/ili posebna ili isključiva prava za JP-e, jer bi to očigledno bilo u suprotnosti sa načelima slobodne tržišne ekonomije i obavezama nastalim na osnovu procesa približavanja Evropskoj uniji (primena pravnih tekovina EU i obaveze nastale na osnovu približavanja su dalje razrađene u ovom izveštaju). U stvari član 13. stav 1. Zakona o JP-ima navodi jednake pravne uslove za funkcionisanje i JP-a i privatnih preduzeća :

*“13.1 Osim ako nije izričito drugačije utvrđeno ovim zakonom, svaki JP kao i njegovi službenici i direktori moraju biti predmet, bez izuzetka, istih zakona, propisa i podzakonskih akata koji uređuju privatna poslovna društva [...]”*

S obzirom da su regionalne kompanije za upravljanje otpadom uspostavljene kao JP-i, u skladu sa članom 13.1 Zakona o JP-ima, nemaju nikakva privilegovana prava i u stvari se tretiraju kao i svako privatno preduzeće, kako bi dalje razjasnila ovu situaciju opština Đakovica je uputila zahtev za objašnjenjem (pravnim mišljenjem) Kancelariji premijera u vezi sa primenom odredbi Zakona o otpadu na JP-e. U koordinisanom odgovoru koji je poslala Pravna kancelarija MŽSPP-a i Ministarstva za ekonomski razvoj („MER“), na dva pitanja koja je postavila opština dati su sledeći odgovori:

- Da li su JP-i – konkretno regionalne kompanije za upravljanje otpadom izuzete iz Zakona o otpadu usled posebnih i isključivih prava? – Ne.
- Da li se odredbe Zakona o otpadu i obaveze u pogledu javne nabavke usluga za upravljanje otpadom primenjuju na regionalne kompanije za upravljanje otpadom? – Da.

Zakon br. 04/L-042 o javnoj nabavci Republike Kosovo, kako je izmenjen Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o javnoj nabavci Republike Kosovo br. 04/L-237 of 2014, 05/L-068 iz 2016 i br. 05/L-092 of 2016 („Zakon o JN“) definiše posebna i isključiva prava kao i prava koja proizilaze iz dozvole ili ovlašćenja od strane nadležnog organa u skladu sa zakonskom, regulatornom ili administrativnom odredbom (i) ima ograničavajuće dejstvo na pravo i sposobnost uključivanja jednog ili više subjekata u određene aktivnosti, i (ii) bitno utiče na pravo i sposobnosti drugih lica, preduzeća, organa ili organizacija da sprovedu takvu delatnost na istoj teritoriji i pod istim uslovima<sup>6</sup>.

Međutim pod pretpostavkom da isključivo pravo postoji, Zakon o JP-ima navodi vrlo malo izuzetaka koji se uglavnom odnose na (i) izvršenje ugovora prema važećim zakonima Kosova, koji zahtevaju upotrebu posebnih bezbednosnih mera ili (ii) kada se Vlada složila da predmet ugovora proglati tajnim<sup>7</sup>; ili na slučajeve primene pravila javne nabavke međunarodnih finansijskih institucija.

U komunikaciji između opštine Gračanica i Regulatorne komisije za javnu nabavku („RKJN“) u vezi sa uslovima za sprovođenje postupka javne nabavke u cilju angažovanja dva javna subjekta (opština Gračanica i regionalna kompanija za upravljanje otpadom „Pashtrimi“) razjašnjeno je da je saradnja između dva javna subjekta moguća samo ako se zasniva na Memorandumu o razumevanju i ako ne obuhvata isplate/novčane transakcije.

Kao zaključak ovog dela izveštaja, usled jednakog pravnog statusa JP-a i privatnih preduzeća, nedostatka posebnih/isključivih prava JP-a i obaveza koje proizilaze iz Zakona o otpadu i Zakona o javnim nabavkama, sve opštine su u obavezi da sprovedu postupak javne nabavke za usluge sakupljanja komunalnog otpada.

<sup>6</sup> Član 4, 1.58, Zakon o JN

<sup>7</sup> Član 3, stav. 1, Zakon o JN

## 2.4. Finansiranje JP-a i ostale privilegije

Član 10. Zakona o JP-ima predviđa da; „deoničar nema obavezu da JP-u obezbedi finansiranje; deoničar ne finansira JP osim ako nije izričito ovlašćen Zakonom o godišnjim izdvajanjima ili nekim drugim zakonom usvojenim od strane Skupštine Kosova; u tom slučaju obezbeđivanje takvog finansiranja mora da bude u skladu sa važećim odredbama tog zakona i Zakona o upravljanju javnim finansijama i odgovornosti“.

U svakom slučaju, svaka subvencija, isključivo ili posebno pravo ili srodno pravo dato JP-u nije u skladu sa Zakonom o državnoj pomoći i sa članom 75. (konkurencija i ostale ekonomske odredbe) Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropske unije i Kosova.

Državna pomoć na Kosovu je definisana kao pomoć dodeljena od strane države ili putem državnih resursa u bilo kom obliku, koji obuhvata ali se ne ograničava na: grantovi i subvencije, oslobađanje od poreza, povraćaj i diferencijacija, povlačenje zaostalih dugova i novčanih kazni, povlačenje duga ili pokriće gubitaka, garancije za kredite ili odobravanje kredita po niskim kamatnim stopama, smanjenje obaveza u pogledu socijalnog osiguranja; smanjenje cena robe i usluga koje se pružaju, prodaja državne imovine ispod tržišne cene odnosno kupovina robe i usluga po ceni većoj od tržišne, povećanje državnog kapitala u preduzećima ili promena njegove vrednosti u okolnostima koje nisu prihvatljive za privatnog investitora koji radi u normalnim ekonomskim uslovima<sup>8</sup>. Po pravilu, osim u ograničenim slučajevima predviđenim Zakonom o državnoj pomoći zabranjeno je davati bilo kakvu pomoć iz državnih resursa u bilo kom obliku koji direktno ili indirektno narušava ili pretil narušavanjem konkurencije i daje prednost jednom određenom preduzeću ili proizvodnji određenih proizvoda<sup>9</sup>.

## 2.5. Odgovornost i mehanizmi naplaćivanja tarifa

Član 15., stav 1., podstav 1.8. Zakona o otpadu predviđa da je obaveza opštine da utvrdi naknade i način naplate istih. S obzirom da način naplate nije definisan, pretpostavlja se da je opština slobodna da izabere način naplate naknada.

Zakon br. 04/L-042 o javnim nabavkama Republike Kosovo, kako je izmenjen i dopunjena Zakonima o izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Republike Kosovo br. 04/L-237 iz 2014, 05/L-068 iz 2016 i br. 05/L-092 iz 2016 razlikuje ugovore o delu, ugovore o snabdevanju i ugovore o radu međutim nijedna od odredbi ne definiše modalitet angažovanja pružaoca usluge (nijednu vrstu ugovaranja) u kome bi ugovarač preuzeo odgovornost naplate naknada. Logika Zakona o javnim nabavkama je ta da su privatni/javni ugovarači plaćeni iz budžeta Kosova po kome budžetska organizacija preuzima odgovornost naplate.

Kako Zakon o otpadu predviđa obavezu opštine da sprovede postupak tendera za usluge upravljanja otpadom, postupak tendera predstavlja obavezu opštine da plati uslugu odabranom operatoru. S obzirom na to, ako postoji obaveza sprovođenja tendera i isplate, jedina alternativa za opštinu je da sama vrši naplatu naknada kako bi bila u mogućnosti da isplati usluge javnog/privatnog operatora.

<sup>8</sup> Član 3., stav 1., podstav 1.1 Zakona br. 04/L-024 o državnoj pomoći Republike Kosovo.

<sup>9</sup> Član 4. Zakona br. 04/L-024 o državnoj pomoći Republike Kosovo.

Izuzetak od ovog pravila može da bude slučaj ugovorenog javno privatnog partnerstva u obliku koncesije, međutim odredbe Zakona br. 04/L-045 o javno privatnim partnerstvima („Zakon o JPP“) nisu baš najjasnije u ovom pogledu. Zakon o JPP-u je primenljiv u koncesijama za sakupljanje, odlaganje, recikliranje i upravljanje otpadom<sup>10</sup>. **Koncesija za usluge** se definiše u Zakonu o JPP-u kao ugovor iste vrste kao i ugovor o delu osim činjenice da se izvršenje takvog ugovora ne nadoknađuje u celini ili delimično, davanjem prava na eksploataciju predmeta ugovora<sup>11</sup>.

JPP može imati različite oblike u zavisnosti od raspodele rizika i odgovornosti:

- projektovanje, izgradnja, finansiranje, održavanje i funkcionisanje nove javne infrastrukture;
- rehabilitacija, modernizacija, finansiranje, proširenje, održavanje i funkcionisanje postojeće javne infrastrukture; i/ili
- administracija, upravljanje, funkcionalizacija, održavanje i druge usluge koje se odnose na javne usluge ili postojeće javne infrastrukture.

U pogledu svih ovih oblika dostupnih za koncesiju usluge putem ugovaranja JPP, važno je istaći odredbe člana 11 Zakona o JPP-u koji dodeljuje finansijska prava privatnom partneru u okviru JPP-a:

„Privatni partner ima pravo da postavi, primi i prikupi tarife ili takse za korišćenje javne infrastrukture ili pružanja javnih usluga u skladu sa uslovima sporazuma. [Sporazum o JPP-u]”.

U zaključku ovog dela izveštaja, ako opština planira da angažuje kompaniju za upravljanje otpadom putem postupka javne nabavke, preduslov je da opština započne sa naplatom naknade za sakupljanje otpada i donese odgovarajuću pravnu infrastrukturu. Ako opština planira da obezbedi koncesiju za usluge putem javnog-privatnog partnerstvo za upravljanje otpadom, ista može da donese odluku da prenese prava za naplatu naknade za sakupljanje otpada JPP-u, samo nakon donošenja propisa koji utvrđuje naknadu za sakupljanje otpada u skladu sa Zakonom o otpadu.

## 2.6. Uredbe o otpadu

Prema Zakonu o otpadu i Zakonu o lokalnoj samoupravi, opština je izdala podzakonske akte koje regulišu funkcionisanje opštinskog nadležnog organa i standarde usluga upravljanja otpadom<sup>12</sup>.

U novembru 2013, opština Prizren je donela novu Uredbu o upravljanju otpadom. Član 5. Uredbe utvrđuje naknade za sakupljanje otpada kao opštinski porez na odlaganje otpada i nameće obavezu građanima i preduzećima da isti plaćaju kvartalno, dok opština izdaje račune na godišnjoj osnovi. Uredba utvrđuje da ako građani/preduzeća ne plate porez na odlaganje otpada za dva uzastopna kvartala, značajan broj opštinskih usluga neće biti pružen, osim usluga izdavanja izvoda rođenja, umrlica i slično.

<sup>10</sup> Član 2, stav 1, podstav 1.5. Zakona br. 04/L-045 o javno privatnom partnerstvu Republike Kosovo.

<sup>11</sup> Član 3, stav 1, podstav 1.8. Zakona br. 04/L-045 o javno privatnom partnerstvu Republike Kosovo.

<sup>12</sup> Član. 15, stav. 7 Zakona br. 04/L-060 o otpadu Republike Kosovo.

U septembru 2015, opština Vučitrn je takođe donela novu Uredbu o upravljanju otpadom, prema veoma sličnom modelu iz Prizrena, s tim što je naknada za sakupljanje otpada definisana kao porez na odlaganje otpada, koji određuje i naplaćuje opština. Uredba prati model Prizrena uslovljavajući javne usluge koje pruža opština građanima/preduzećima plaćanjem poreza na odlaganje otpada.

Identična uredba kao ona u Prizrenu je doneta od strane opštine Srbica u januaru 2015. Postoji velika verovatnoća da će ovaj model pratiti nekoliko drugih opština.

U pogledu pravnih aspekata ovog izveštaja, važno je istaći da sve ove uredbe su na snazi i kao takve, prošle su test zakonitosti u Ministarstvu lokalne samouprave. Kao takav, model je odobren od strane Vlade i u skladu je sa Zakonom o otpadu.

## 2.7. Zajednička javna nabavka za usluge za upravljanje otpadom

Zakon o otpadu omogućava da dve ili više opština, ako je to u njihovom interesu, sklope sporazum o upravljanju otpadom<sup>13</sup>. Zakon o javnoj nabavci ne utvrđuje zajedničke aktivnosti javne nabavke za dve ili više opština. Međutim, član 8. stav 4. Zakona o javnoj nabavci utvrđuje da „Vlada na predlog Ministarstva finansija daje ovlašćenje COJN-u [Centralni organ za javnu nabavku] da vrši konsolidovane ili udružene (zajedničke) aktivnosti javne nabavke“. Namera ove klauzule je da obezbedi efikasni i isplativi postupak javne nabavke za nekoliko ugovornih organa, ali ne nužno samo za dve ili više opština.

Regulatorna komisija za javnu nabavku („RKJN“) je izdala zvanično obrazloženje ugovornim organima u vezi sa zajedničkom aktivnošću javne nabavke dva ugovorna organa. RKJN je primetio da u slučaju zajedničke aktivnosti javne nabavke dve budžetske organizacije, iste treba da putem internog dogovora odlučiti ko će sprovesti postupak i ko će organizovati aktivnost javne nabavke<sup>14</sup>.

## 2.8. Aktuelne opštinske inicijative

### Opština Đakovica

Opština Đakovica je već usvojila Lokalni ekološki akcioni plan, Lokalni plan upravljanja otpadom (LPUO), opštinsku Uredbu o upravljanju otpadom na teritoriji opštine Đakovica i opštinsku Uredbu o zaštiti životne sredine. Uredba o porezima i naknadama za opštinske usluge (kako je izmenjena i dopunjena) ne bavi se pitanjem poreza na odlaganje otpada. Kao što je prikazano u prethodnim delovima ovog izveštaja, opština je dužna da utvrdi naknade za usluge sakupljanje otpada. Opština Đakovica još uvek nije prošla kroz ovaj proces.

Problemi sa sprovođenjem sledećih zakona: Zakon o otpadu, Zakon o javnoj nabavci, Zakon o javnim preduzećima i Zakon o poslovnim društvima, kako su izmenjeni i dopunjeni, se primenjuju u tretmanu lokalnog javnog preduzeća „Çabrati“. Çabrati se nalazi u nedefinisanoj pravnoj situaciji u pogledu opštine Đakovica. Sama opština je jedini deoničar Çabrati-a, ali kompanija nema nikakav

<sup>13</sup> Član 15. 2 2. Zakon o otpadu.

<sup>14</sup> Vidi odgovor br. 28 na zvaničnom portalu RKJN-a: [http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=HelpInfo&LID=1&PPRCMenu\\_OpenNode=109](http://krpp.rks-gov.net/Default.aspx?PID=HelpInfo&LID=1&PPRCMenu_OpenNode=109) (poslednji pristup nov. 16, 2016).

ugovorni odnos sa opštinom (prema postupku javne nabavke) u skladu sa Zakonom o otpadu. Pored toga, kao što je prikazano iznad, naknade koje je Çabрати naplatio domaćinstvima nisu poslate opštini kako je utvrđeno Zakonom, već je Çabрати izdao račune u skladu sa svojim internim odlukama.

Paralelni problem je taj da Çabрати ne izveštava opštinu i Skupštinu opštine, kako se zahteva u Zakonu o javnim preduzećima i Zakonu o poslovnim društvima. Odgovorni opštinski službenici koji se bave budžetom su potvrdili da opština nije primila detaljne finansijske izveštaje i izjave od Çabрати-a radi usvajanja od strane deoničara (opštine), ali su dobili neke informacije samo u informativnim svrhama.

Trenutno opština Đakovica ulaže napore za izradu opštinske Uredbe o otpadu i planove za rešavanje pitanja povezana sa otpadom.

## Opština Prizren

Opština Prizren je vodeća opština u pogledu sprovođenja Zakona o otpadu. U novembru 2013, opština Prizren je donela Uredbu o upravljanju otpadom. Član 5. Uredbe utvrđuje naknade za sakupljanje otpada kao porez na odlaganje otpada i nameće obavezu građanima i preduzećima da isti plaćaju kvartalno, dok opština izdaje račune na godišnjoj osnovi. Uredba utvrđuje da ako građani/preduzeća ne plate porez na odlaganje otpada za dva uzastopna kvartala, značajan broj opštinskih usluga neće biti pružen, osim usluga izdavanja izvoda rođenja, umrlica i slično.

Privatni operator i javno preduzeće „Eko-Regjioni“ su prijavili dobru saradnju sa opštinom Prizren i odgovarajuće sprovođenje ugovora svih strana u skladu sa javnim tenderom koji su zajednički dobili. Intervju sa predstavnicima JP „Eko-Regjioni“ je ukazalo da JP je u mnogo boljoj situaciji nakon liberalizacije tržišta i postupka javne nabavke, jer su sada u mogućnosti da otplate dugove, stare dugove i povećali su učinak i opština blagovremeno isplaćuje operatere, sa maksimalnim zakašnjenjem od 2-3 dana. Isto je bilo prijavljeno od strane privatnog operatera, koji je pohvalio postupak kao veoma uspešan. Nezvanični izveštaji su pokazali da u 2016. (od novembra), opština je naplatila preko 70% naknada za sakupljanje otpada.

## Opština Priština

Skupština opštine Prištine je donela Uredbu o upravljanju otpadom, koja čeka da bude razmotrena od strane Ministarstva lokalne samouprave, zajedno sa Planom upravljanja otpadom. Nova Uredba utvrđuje da prihodi od naplate naknade za sakupljanje otpada od opštine će biti uključeni u budžet za sledeću godinu (2017). Opština Priština planira da realizuje potpuno sprovođenje Zakona o otpadu u pogledu naplate naknada i javne nabavke operatera za upravljanje otpadom. Međutim, kako je prijavljeno od strane GIZ-a, oni ispituju mogućnost angažovanja javnog preduzeća „Pastrimi“ putem ugovorenog postupka javne nabavke u skladu sa Zakonom o JPP-u. Još uvek nije jasno da li je takva inicijativa odobrena od strane Regulatorne komisije za javnu nabavku.

## 2.9. Potrebni aranžmani sa Ministarstvom finansija

Treba jasno naglasiti da opštinske naknade za sakupljanje otpada su deo sopstvenih izvora prihoda opštine koja prolazi kroz proces naplate takvih naknada. U cilju vršenja naplate, dotična direkcija opštine treba da pokrene postupak dobijanja identifikacionog koda za prihode od naknade za sakupljanje otpada. Takvi postupci treba da budu jedinstveni za sve opštine i treba da budu koordinisani sa centralnim nivoom, odnosno Ministarstvom finansija, jer napori na ad-hoc bazi neće dovesti do jedinstvenog pristupa. Zbog toga što postoji zakonska obaveza u Zakonu o otpadu, sličan pristup naplati poreza na imovinu treba da bude razmotren i koordinisan sa Ministarstvom finansija.

## 2.10. Zaključci

Opštine su dužne da donose pravne infrastrukture i sprovode sledeće postupke:

1. Svaka opština treba da donese Uredbu o upravljanju otpadom, koja u najmanju ruku utvrđuje naknade za sakupljanje otpada i metod naplate; ako opština nema nikakav plan za pokretanje postupka javno-privatnog partnerstva za koncesiju upravljanja otpadom, opština treba da utvrdi metod naplate naknada i može uključiti sistem uslovljavanja pružanjem javnih usluga građanima/preduzećima koji nisu platili naknadu za sakupljanje otpada;
2. Unutrašnja organizacije opštinskog sektora upravljanja otpadom je potrebna kako bi sistem i ljudi odgovorni za naplatu naknada i izdavanje računa za sakupljanje otpada bili uključeni;
3. Nakon zaključena aktivnosti iz tačke (1) iznad, opština treba da počne sa postupkom javne nabavke za angažovanje jednog/nekoliko operatera za upravljanje otpadom; zajedničke javne nabavke susednih opština su moguće, iako to pitanje treba da bude dodatno razjašnjeno od strane Regulatorne komisije za javnu nabavku.
4. Ugovor o uslugama sklopljen između opštine i operatera u skladu sa postupkom javne nabavke treba da sadrži jasne odredbe o upravljanju ugovorom, kao i kaznene odredbe u slučaju neusklađivanja od strane operatera.

## 3. UPRAVLJANJE OTPADOM: TRENTUTNO STANJE U IZABRANIM OPŠTINAMA KOSOVA

Upravljanje otpadom na Kosovu ostaje jedan od najvećih izazova na lokalnom nivou. Opštine se suočavaju sa problemima različite prirode što izaziva kašnjenja u rešavanju poteškoća u upravljanju različitim vrstama otpada.

### 3.1. Institucionalni okvir – Uloge i odgovornosti u upravljanju otpadom

Na Kosovu, odgovornosti za upravljanje otpadom dele se između centralnih i lokalnih institucija.

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP) je izradilo i ažuriralo Zakon o otpadu kako bi bio u skladu sa direktivama EU-a.

Shodno članu 14. Zakona o otpadu, glavne odgovornosti centralnih institucija (MŽSPP i Agencije za zaštitu životne sredine Kosova) su:

- utvrđivanje opštih politika, izrada strategije, zakonskih akata koji regulišu upravljanje otpadom i regulisanje sektora za upravljanje otpadom;
- usvajanje akcionog plana za upravljanje otpadom na osnovu člana 10. ovog Zakona;
- obezbeđivanje sprovođenja strategije i plana upravljanja otpadom na nivou zemlje;
- izdavanje licence za upravljanje i izdavanje dozvola za uvoz, izvoz i tranzitni prevoz otpada;
- sprovođenje sporazuma u oblasti međunarodne saradnje za upravljanje otpadom;
- pokrivanje administrativnih troškova i troškova za upravljanje opasnim i drugim otpadom koji nisu u nadležnosti opštine i čiji vlasnik nije poznat;
- uništavanje otpada od zaplenjenih narkotičnih biljaka i supstanci, u saradnji sa nadležnim institucijama;
- u koordinaciji sa Ministarstvom zdravstva i Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, detaljan opis načina upravljanja medicinskim odnosno veterinarskim otpadom;

Glavne odgovornosti lokalnih institucija (opština) u pogledu upravljanja čvrstim otpadom, na osnovu člana 15. Zakona o otpadu, razmatraju se u potpoglavlju 1.1. Nadležnosti opština u upravljanju otpadom.

Član 17. Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđuje upravljanje čvrstim otpadom kao nadležnost opština. Opštine mogu uspostaviti strukture, mehanizme i predvideti poseban budžet za upravljanje otpadom.

Iako je Zakon o otpadu na snazi još od 2012. godine, još uvek postoje dileme i neizvesnosti o:

- Izboru operatera za usluge UO-a;
- Planiranju budžeta o UO-u;
- Naplati;
- Bazi podataka klijenata;
- Potrebi za dodatnim osobljem u opštini itd.

**Raspisivanje tendera za usluge** je izazov koji opštine smatraju teškim za realizaciju, s obzirom da u mnogim opštinama ovu uslugu pružaju regionalne ili opštinske kompanije. U ovim kompanijama akcionari su nekoliko opštine sa različitim procentom akcija ili jedna opština koja poseduje 100% akcija.

Za sprovođenje postupaka javnih nabavki, opština mora unapred planirati potrebni budžet za plaćanje operatera za pružanu uslugu. Većina opština u kategoriji robe i usluga nemaju sredstva za pokrivanje ove usluge, a kao rezultat toga Opština Prizren je plaćanje realizovala iz kategorije kapitalnih investicija. Ovo je rezultiralo primedbama Generalnog Revizora. Inicijativu za rešavanje pitanja **planiranja budžeta** preuzela je Asocijacija Kosovskih Opština. Kao posledica, opštinama koje su izrazile interesovanje omogućeno je planiranje budžeta za ovu uslugu.

**Naplata** sredstava za uslugu prikupljanja otpada je problem koji na neki način diktira i kvalitet pružanja usluga od strane operatera, kao rezultat loše naplate na nivou zemlje. Nizak nivo naplate, osim što je posledica neplaćanja od strane građana, takođe je rezultat nedostatka kompletne baze podataka o klijentima. Ažuriranje **baze podataka** je od suštinskog značaja, da u naplatnom sistemu budu svi klijenti koji koriste ovu uslugu.

Izvršavanje zakonskih obaveza vezanih za upravljanje otpadom, analizirane opštine su organizovale na različite načine. Opština Đakovica, Gračanica i Ranilug imaju samo po jednog inspektora za životnu sredinu. To onemogućava izvršavanje zakonskih obaveza. Opštine imaju mogućnost reorganizacije osoblja, ako imaju dovoljan broj, ili u protivnom Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo za finansije trebaju se uključiti u pitanje povećanja broja zaposlenih, jer je to pitanje civilnih službenika.

## Model poslovanja za prikupljanje i prevoz otpada

Usluge prikupljanja i prevoza komunalnog otpada na Kosovu pružaju regionalne, opštinske kompanije i privatni (ekonomski) operateri.

Na Kosovu postoje sledeći modeli poslovanja:

- Opštinski model (lokalno-opštinsko preduzeće);
- Regionalni model (lokalno-regionalno preduzeće);
- Privatni model (privatno preduzeće);
- Model javno-privatnog partnerstva (javno i privatno preduzeće).

Kako bi opštine imale jasniju sliku o izboru modela poslovanja, u sledećoj tabeli prikazane su prednosti i mane svakog od modela:

Tabela 1<sup>5</sup>: Modeli rada Prednosti i nedostaci

Model poslovanja	Prednosti	Mane
Opštinski model (lokalno-opštinsko preduzeće)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lakše upravljanje</li> <li>• Veća mogućnost pokrivanja celokupne teritorije uslugama</li> <li>• Efikasniji u pružanju usluga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skuplji (plaćanje odbora direktora, osoblja, izvršnog direktora, plate radnika)</li> <li>• Nabavka radne opreme</li> <li>• Poteškoće za ulaganje u radnu opremu</li> </ul>
Regionalni model (lokalno-regionalno preduzeće)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niži troškovi upravljanja otpadom</li> <li>• Sinergija ulaganja (ulaganje u radnu opremu)</li> <li>• Nivo ekonomije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naplata tarifa za otpad</li> <li>• Kompleksno upravljanje (odlučivanje u Odboru, preglasavanje manjih opština)</li> <li>• Slaba kontrola realizacije usluga</li> </ul>
Privatni model (privatno preduzeće)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Može biti manje skup</li> <li>• Efikasniji od javne kompanije</li> <li>• Može osloboditi službenike od sekundarnih aktivnosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loše definisanje ugovora</li> <li>• Slaba kontrola realizacije ugovora</li> <li>• Sklonost za pronalaženje praznina u ugovoru</li> </ul>
Model javno privatnog partnerstva (privatno i javno preduzeće)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prenos finansijskog i građevinskog rizika</li> <li>• Nova ulaganja</li> <li>• Poboljšanje kvaliteta usluga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predstavlja kompleksan model</li> <li>• Ugovori su prilično kompleksni</li> <li>• Na opštinskom nivou nisu pokazali mnogo rezultata</li> </ul>

U analiziranim opštinama ovu uslugu pružaju različiti operateri, koji uprkos obliku organizacije imaju skoro iste izazove.

U opštini Priština i Gračanica, usluge pružaju RKO Pastrimi (u opštini Gračanica posluju i druga preduzeća, bez dozvole opštine<sup>16</sup>. U opštini Prizren posluju dve kompanije: RKO Eko-regjioni i jedna privatna kompanija. U opštini Đakovica: RKO Čabrati (iako je registrovana kao RKO, pruža usluge samo u opštini Đakovica) i dve privatne kompanije (koje posluju bez dozvole opštine)<sup>17</sup>. U opštini Ranilug, usluge realizuje opštinsko osoblje, ali koristeći licencu Ekohigijene koja posluje kao JPP.

*Tabela 2: Modeli poslovanja u analiziranim opštinama*

Opština	Pružalac usluge	Model poslovanja
Priština	Pastrimi	Regionalni
Prizren	Eko-regjioni	Regionalni
	Privatna kompanija	Privatni
Đakovica	Čabrati	Regionalni
	Privatna kompanija (bez radne dozvole opštine)	Privatni
Gračanica	Pastrimi	Regionalni
	Kompanija bez radne dozvole opštine	
Ranilug	Opština (sa licencom od strane Ekohigijena)	JPP

Opština Prizren je jedina opština na Kosovu koja je pratila procedure javnih nabavki za izbor operatera u pružanju usluga prikupljanja i prevoza otpada kako to propisuje zakon. Shodno tome, izabrane su dve kompanije za pružanje usluga: jedno javno preduzeće i jedna privatna kompanija. Prema opštinskim službenicima, postupci javnih nabavki pokazali se prilično uspešnim kako u pogledu pružanja usluga, tako i u smanjenju troškova kompanija i povećanju stope naplate.<sup>18</sup>

Raspisivanje tendera za usluga prikupljanja i prevoza otpada treba se sprovoditi nakon potpune preliminarne analize (analiza planiranja upravljanja otpadom), utvrđujući delokrug usluga (proširenje, učestalost prikupljanja, putevi, prevozna sredstva i kante, održavanje, organizacija naplate, obračun troškova, godišnji budžet, kazne itd.).

<sup>16</sup> Intervju sa službenicima opštine Gračanica

<sup>17</sup> Intervju sa službenicima opštine Đakovica

<sup>18</sup> Intervju sa službenicima opštine Prizren

## Broj zaposlenih u opštinama i kompanijama UO-a

Izveštavanje i upoređivanje broja zaposlenih u opštini, odgovornih za UO, omogućava identifikaciju viška ili nedovoljnog osoblja i stvara mogućnost za proces optimizacije. Neke od analiziranih opština počele su sa procesom reorganizacije osoblja, do sada nisu pronašle solidno rešenje, koje prema službenicima ima veze sa ograničenjima iz centralnog nivoa.

Kao najveća opština na Kosovu, Priština nije imala mnogo problema u određivanju osoblja za upravljanje otpadom jer je premestila nekoliko radnika iz drugih odeljenja u ovu jedinicu.

Dok je Prizren planirao da ukupan broj radnika koji će se uključiti u ovoj jedinici, u procesu koji će biti završen 2018. Godine, biće 23 osoba, u skladu sa Opštinskim planom za upravljanje otpadom koji je izrađen sa Japanskom agencijom za međunarodnu saradnju (JICA), ograničenja MJU-a u zapošljavanju osoblja, učinile su da ova jedinica trenutno radi sa 4 službenika.<sup>19</sup>

### Nadzor, praćenje, izveštavanje

Sklapanje ugovornog sporazuma između operatera koji pružaju usluge prikupljanja otpada i opština ostaje izazov za sve opštine na Kosovu (izuzev Prizrena), koja na neki način diktira i deo nadzora poslova operatora. Bez takvog sporazuma, teško je postići nadzor, praćenje i uslovljavanje.

U većim opštinama, kao što su Prizren i Priština, nadzor i praćenje se smatraju manje problematičnim i efikasnijim zbog sporazuma sa osobljem inspektorata kao i većim brojem inspektora. Na primer, opština Priština sa Inspektoratom za javni red kontrolisaće ili izreći će novčane kazne za kompanije za upravljanje otpadom, poslovanjima, transportnim i građevinskim kompanijama, ukoliko se uočavaju bilo kakva kršenja. Takođe, moraju se kontrolisati dužnosti nadzora, izveštavanja i korišćenja podataka za poboljšanje usluga kako bi se poboljšala efikasnost. Slično stanje je i u opštini Prizren, iako postoji potreba da se više radi na povećanje efikasnosti rada inspektora.

Sa druge strane, opština Đakovica ima nedostatak neophodnog nadzora i praćenja zbog nedovoljnih tehničkih kapaciteta u inspektoratu i malog broja inspektora za inspekciju i sprovođenje zakona, pravila i uredbi. Isto stanje je zabeležena i u manjim opštinama (Gračanica i Ranilug), uglavnom kao rezultat ograničenog osoblja koje dozvoljava Ministarstvo javne uprave.

Još jedan faktor nedovoljnog/neadekvatnog nadzora je mali značaj koji se posvećuje zaštiti životne sredine, posebno upravljanju otpadom.

Iako u nedostatku opštinskih inspektora, sprovođenje Administrativnog uputstva o mandatnim novčanim kaznama u opštini Đakovica omogućeno je odlukom predsednice opštine o odobravanju izricanja novčanih kazni i od strane drugih službenika, i ova inicijativa je omogućila da 20 civilnih službenika imaju ovo pravo u slučaju uočavanja bilo kojeg kršenja od strane zagađivača životne sredine.

<sup>19</sup> Intervju sa službenicima opštine Prizren

Takođe, inspektori i Policija Kosova su izvestili da veliki broj predmeta u Osnovnom sudu u Đakovici onemogućava da Sud odredi prioritete specifičnih pitanja, kao što su mandatne novčane kazne. Pored toga, Inspektorat je izvestio da Sud traži dodatne informacije koje nisu stavljene na raspolaganju Inspektorata u vremenu izricanja novčane kazne, kao što su ime oca, trenutna adresa, potpis kršioca, itd.<sup>20</sup>

Regionalna stanica Policije Kosova u Đakovici i Odeljenje za inspekcije izvestili su o redovnoj i bliskoj saradnji između institucija, koja je u poslednje vreme znatno poboljšana. Nisu planirane zajedničke operacije između policije i inspektorata, ali većina slučajeva saradnje pojavljuju se na ad-hoc osnovi, u skladu sa zahtevima Inspektorata.

Saradnja između Policije i Inspektorata je od suštinskog značaja za izricanje mandatnih novčanih kazni. Član 9. Administrativnog uputstva o mandatnim novčanim kaznama predviđa da **“ako fizičko lice ili zastupnik pravnog lica ne daje na uvid traženu ličnu kartu ili odbije da daje lične podatke, inspektori treba da zatraže pomoć od Policije Kosova i isto lice se privodi u policijsku stanicu za identifikaciju”**. Ovaj proces je takođe od suštinskog značaja za sprovođenje mandatnih novčanih kazni preko Osnovnog suda u Đakovici, ako se ta novčana kazna ne plaća dobrovoljno od strane kršioca.

Tokom intervju-a bilo je jasno da čitav sektor upravljanja otpadom ima nedostatka dovoljne saradnje i koordinacije između preduzeća (subjekata) koje pružaju ovu uslugu i opštinskih inspektorata.

---

<sup>20</sup> Sprovođenje opštinskog zakona, Izveštaj o analizi GAP, DEMOS

## 3.2. Tehnički okvir - Tehnički aspekti upravljanja otpadom

### Sistem pokrivanja uslugama prikupljanja otpada

Pokrivanje celokupne teritorije Kosova uslugom prikupljanja otpada je problem sa kojim se suočavaju opštine i građani Kosova. Iako u svakoj opštini postoje različiti operateri koji pružaju ovu uslugu, ruralna područja su najviše pogođena od ne-pružanja ove usluge.

*Tabela 3: Sistem za prikupljanje otpada u analiziranim opštinama*

Opština	Kamioni	Ostala prevozna sredstva	Kontejneri			Učestalost prikupljanja		
			1.1 m <sup>3</sup>	7.1 m <sup>3</sup>	120 l	Zona 1	Zona 2	Zona 3
Priština – RKO Pastrimi	33	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
Prizren – RKO “Eko regjioni” i Privatni operater	32	4	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	3 puta dnevno	Svakog dana	jednom/7 dana
Đakovica – RKO Čabrati	13	3	208	50	Nema informacija	7/7 (jednom dnevno)	3/7 (2 puta dnevno)	1/7 (jednom nedeljno)
Gračanica – RKO Pastrimi						2 puta/7 dana	2 puta/7 dana	jednom nedeljno
Ranilug- Opština	1		220		18	jednom / 7 dana	jednom/7 dana	jednom/7 dana

Na osnovu intervjua sa različitim akterima, tendencije za pokrivanja teritorije uslugama prikupljanja otpada povećale su se, iako još uvek ima da se radi u tom pravcu, u cilju razvoja boljeg sistema za upravljanje otpadom. Pokrivenost na teritoriji opštine Prizren je poboljšana kada je opština započela sa fakturisanjem i naplatom tarifa.

Situacija je drugačija u opštini Gračanica, gde RKO Pastrimi pokriva samo deo teritorije opštine sa uslugom, a postoji percepcija da jedan deo teritorije pokrivaju i druge kompanije koje posluju bez dozvole za rad od strane opštine.

Slična situacija preovlađuje i u opštini Đakovica. Još jedno važno pitanje u pokrivanju uslugama otpada su pristupni putevi u kojima kamioni ne mogu pristupiti naseljima zbog svojih velikih dimenzija (Ranilug i Gračanica), ili zbog udaljenosti do 40 km od centra za ulazak u određeno selo.

*U slučajevima poput Raniluga ili udaljenih seoskih sela, gdje je udaljenost za prikupljanje i prevoz otpada prevelika i generisanje otpada nije dovoljno za punjenje kamiona, treba razmotriti druge alternative, kao što su veći ili podzemni kontejneri.*

Sa druge strane, broj ilegalnih mesta za odlaganje otpada raste jer ne može se pružati kontinuirani pristup u gore pomenutim selima. Ipak, to nije jedini razlog, jer još uvek treba puno toga uraditi u kampanjama za podizanje svesti koje bi trebalo sprovoditi kompanije za upravljanje otpadom i opštine.

*Tabela 4: Pokrivenost teritorije i broj ilegalnih deponija u analiziranim opštinama*

Opština	Pokrivenost teritorije	Broj ilegalnih deponija	Vrsta otpada na deponiji
Priština	71.6 %	94	Mešoviti komunalni i građevinski
Prizren	85 %	Nema podataka	Nema podataka
Đakovica	75 %	70	Mešoviti komunalni i građevinski
Gračanica	70.0 %	17	Mešoviti komunalni i građevinski
Ranilug	98.6 %	7	Mešoviti komunalni i građevinski

## Baza podataka klijenata

Situacija kojom je Kosovo prošla poslednjih nekoliko godina, veliki izliv gradnje širom Kosova, emigracija građana u trećim zemljama i migracija unutar Kosova (od ruralnih područja u gradovima) predstavljao je veliki izazov u listiranju stanovnika ili klijenata za odgovarajuće javne usluge. Ne postoji jedinstvena baza podataka klijenata za različite javne usluge. Različiti operateri koristili su svoje baze podataka i postoji velika razlika između broja klijenata između ovih baza podataka tako i u drugim podacima.

Tačna baza podataka pomogla bi u cilju boljeg planiranja budžeta za pružanje usluga upravljanja otpadom, jer identifikuju tačno broj klijenata koji koriste uslugu i količinu sakupljenog otpada. Opštini i kompanijama će biti mnogo lakše izračunati troškove za UO. Kao rezultat tačne baze podataka, sa lakoćom se identifikuju svi klijenti koji ne plaćaju.

Opštine koje su započela proces kreiranja baze podataka, zasnivale su se podatke poreza na imovinu i popis stanovništva koji je urađen tokom 2011. godine. Ovo, iako je utvrđeno da je dobar metod, ponekad ima svoje poteškoće, jer zahteva puno svakodnevnog rada, s obzirom na to da opštinska baza podataka o imovini, pored kuća, takođe sadrži informacije o garažama ili drugim imovinama koje ne odražavaju životni prostor za jednu porodicu, stoga ovaj proces zahtevaće neprekidno ažuriranje baze podataka. Pored toga, procenjuje se da čak ni baza podataka poreza na imovinu nije ažurirana 100%.

U opštini Priština, kao rezultat kontinuiranog ažuriranja baze podataka, broj klijenata od januara 2016. do decembra 2016. povećao se za 3.639 domaćinstava (8.6%) ili 300 mesečno, i 192 poslovanja (4.3%) ili 16 mesečno, a to je uticalo na povećanje naplate, kako je prikazano u sledećoj tabeli.

*Tabela 5: Klijenti, fakturisanje i naplata za RKO Pastrimi januar – decembar 2016*

Priština	Br. računa/ mesečno	Fakturisani iznos/ mesečno	Prosečan iznos	Naplaćen iznos	% Ukupno
Domaćinstva - Januar	42,242	198,537.40	4.70	162,412.89	81.80
Domaćinstva - Decembar	45,881	215,640.70	4.70	183,326.80	85.01
Poslovanja – Januar	4,461	33,149.14	7.43	22,543.65	68.01
Poslovanja -Decembar	4,653	34,426.42	7.43	23,122.53	67.17

Kako bi se minimizirale greške u bazi podataka klijenata, predloženo je upoređivanje baze podataka klijenata kojima se pruža usluga prikupljanja otpada sa bazama podataka drugih javnih službi, kao što su: snabdevanje vodom i električnom energijom. Ovim će biti omogućena identifikacija porodica koje trenutno borave u imovini, u odnosu na domaćinstva koja poseduju imovinu, ali žive u inostranstvu i koriste imovinu u određeno vreme u godini.

## **Baze podataka za domaćinstva**

U donjoj tabeli vidimo da upoređivanje između baze podataka klijenata sa različitim izvorima daje nam vrlo jasnu sliku o tome koja od analiziranih opština treba da određuje prioritet pitanje ažuriranja baze podataka službe prikupljanja otpada.

*Tabela 6: Upoređivanje baze podataka između kompanija koje pružaju uslugu prikupljanja otpada, popisa stanovništva i KEDS-a*

Opština	Broj domaćinstva prema kompaniji	Broj domaćinstva prema civilnom popisu u 2011. godini	KEDS (klijenti) u 2016. godini	Razlika
Priština	50,536	40,528	51,231	2 %
Prizren	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Đakovica	9,370	Nema podataka	23960	137 %
Gračanica	2,388	2,388	5,774	129 %
Ranilug	1,249	1,249	Nema podataka	0 %

Iz komparativne analize baze podataka zaključujemo da svaka od opština ima različite specifikacije u ovom kontekstu.

U opštini Priština, baza podataka klijenata domaćinstava RKO Pastrimi je uglavnom ažurirana, a razlika stoji u upoređivanju podataka kompanije sa podacima KEDS-a sa razlikom od 500 korisnika.

U opštini Prizren, proveru podataka klijenata izvršila je jedinica za upravljanje otpadom osnovana u opštini koja je koristila bazu podataka poreza na imovinu da ažurira svoju bazu podataka. Ovaj proces je i dalje u toku i uglavnom se radi u saradnji sa građanima koji prijavljuju eventualne greške<sup>21</sup>.

U opštini Đakovica, uslugu prikupljanja otpada pruža RKO Čabrat i dve privatne kompanije. Samo podaci iz RKO Čabrat su uzeti u obzir za analizu, i tu se primećuje velika razlika u bazi podataka kompanije u odnosu sa podacima iz drugih izvora. Ovo pokazuje da potencijal korisnika RKO Čabrat može se povećati za više od 50% u domaćinstvima i poslovanjima.

U Gračanici, baza podataka klijenata pripada RKO Pastrimi. Iz upoređivanja različitih izvora informacija, rezultira da opštinski podaci daju drugačiji broj u poređenju sa podacima RKO Pastrimi i KEDS-a, ali prema opštinskim službenicima baza podataka pokriva samo ¼ ukupnog broja klijenata koje oni imaju.

Opština Ranilug se suočava sa problemom korišćenja licence od kompanije "Ekohigijena" za pružanje usluga koju pruža sama opština. Zbog toga Eko-higijena vodi bazu podataka klijenata u umesto opštine Ranilug. U suštini, može se smatrati da **baza podataka korisnika** imaće potrebu za poboljšanje, za jednostavno korišćenje, odražava zadnja ažuriranja i služiti na najbolji način korisnicima. Neophodno je da se ove baze podataka prilagode potrebama i sistemu koji će koristiti opštine.

<sup>21</sup> Intervjui sa opštinskim službenicima - Opština Prizren

## Baza podataka za poslovanja

Baza podataka za poslovne korisnike je problematičnija za kompanije koje pružaju usluge prikupljanja otpada.

Iz podataka RKO Pastrimi, poređujući sa podacima Poreske Administracija Kosova, ispostavlja se da je samo 1/5 poslovanja registrovano kao korisnici RKO-a Pastrimi.

*Tabela 7: Upoređivanje baze podataka između RKO Pastrimi i PAK za poslovanja*

RKO Pastrimi <sup>2</sup>		Baza podataka Poreske Administracije za aktivna poslovanja
Poslovanja	4,653	22,623
17,970 koje nedostaju		

Imajući u vidu da imamo pouzdane podatke od poreske administracije zajedno sa upoređivanjem sa podacima KEDS-a o poslovanjima, on daje značajan broj od 17.970 korisnika koji najverovatnije nedostaju u bazi podataka RKO-a Pastrimi i jasno je da ovaj broj treba pripisati poslovanjima.

Prema tome, iz baze podataka RKO Pastrimi može se videti da nisu sva poslovanja deo kompanije, jer su slobodni da biraju među različitim licenciranim kompanijama za prikupljanje otpada, gde u većini slučajeva veliki stvaraoci otpada kao što su supermarketi, tržni centri, fabrike itd. imaju namere da se dogovore sa drugim licenciranim kompanijama za prikupljanje otpada. Ova vrsta mogućnosti sporazuma koja im je data, predstavlja način za manipulacije, pošto ima slučajeva kada veliki stvaraoci koriste sabirne centre za prikupljanje javnih otpada kako bi odlagali svoj otpad, što bi dovelo do prevazilaženja trenutnog kapaciteta otpadnih kanti koji se obično predviđaju za domaćinstva.

Kao rešenje za ovaj problem mogu se slediti neke od sledećih aktivnosti:

- Specifična pravila za poslovanja: poslovanja koja žele koristiti specifičnu privatnu uslugu otpada treba da obezbede ugovor, da obeleže i identifikuju svoje privatne kontejnere koje imaju, kako bi se to moglo proveriti. Takođe se mogu utvrditi kazne i/ili fakturisanja za prethodne mesece.
- S druge strane, opštinski inspektorat može vršiti nadzornu aktivnost za kontrolu i identifikaciju poslovanje koja zvanično ima jednog pružaoce usluga, ali koristi javne usluge: ova poslovanja trebaju dobiti račune i/ili kazne.

## Korišćenje novih tehnika (GIS) u sektoru UO-a

Upotreba tehnologije Geografski informacioni sistem (GIS - Geographical Information System) podržava optimizaciju upravljanja komunalnim čvrstim otpadom pružanjem mogućnosti prikupljanja, analize i prezentacije podataka. Aplikacija QGIS, koji se puža besplatno korisnicima, u oblasti upravljanja otpadom koristi se za kreiranje tačne baze podataka za klijente, kao i za planiranje prikupljanja i prevoza otpada: optimizacija puteva, raspodela kontejnera i kompletno redizajniranje sektora. Glavni cilj je tačna identifikacija klijenata, smanjenje razdaljine i vremena prikupljanja. Optimizacija puta ima direktan uticaj na smanjenje troškova (goriva i održavanja), kao i uticaja na životnu sredinu zbog emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Korišćenje GIS-a u sektoru upravljanja otpadom ne samo što će omogućiti kompanijama otpada upravljanje stanjem svojih kamiona i njihovom raspodelu po gradu, već će dati smisao naplate tarife na osnovu naselja.

Da bi se poboljšala efikasnost naplate tarifa, Geografski informacioni sistem, a posebno QGIS predstavlja odlično sredstvo za jasnu sliku raspoloživih geografskih podataka. To će pomoći na otkrivanje mesta gde se naplata tarifa ne radi na ispravan način i na utvrđivanje praznina gde nedostaju informacije i koji treba pronaći.

## Održavanje opreme

U suštini, sektor upravljanja otpadom odlikuje se skupim održavanjem zbog vrste kamiona, kontejnera i prirode posla. Regionalne kompanije trebaju izdvojiti značajan deo budžeta za održavanje opreme. Zbog kamiona koje je dobila kao grant od Vlade Japana, Opština Prizren ima niske troškove održavanja u poređenju sa drugim regionalnim kompanijama za otpad. Stoga, poboljšanjem naplate tarifa, ova opština je u stanju da izvrši prethodna planiranja za moguće troškove održavanja, pri čemu su troškovi u tim situacijama uvek niži nego popravke u hitnim slučajevima.

Održavanje kao i prethodno planiranje za održavanja s druge strane predstavljaju važan faktor za obezbeđivanje kontinuiteta prikupljanje otpada jer ne bi trebalo da postoje nedostaci u pružanju usluga zbog uticaja koji otpad može imati na životnu sredinu i zdravlje.

*Tabela 8: Upoređivanje godišnjeg održavanja kamiona prema opštinama*

Godišnje održavanje kamiona			
RKO/Opština	Br. kamiona	Troškovi godišnjeg održavanja (Evro)	Prosečni troškovi/ kamion / godišnje (Evro)
RKO Pastrim	33	133,408	4,044
RKO Čabрати	13	110,562	8,504.75
Ranilug	1	1,332	1,332

Iz gornje tabele može se videti da godišnji troškovi popravke kamiona nisu visoki. Međutim, RKO Čabрати čini izuzetak jer su prosečni troškovi održavanja kamiona godišnje prilično visoki, što je posledica starosti kamiona i neadekvatnog planiranja održavanja. S druge strane, opština Ranilug troši manje novca na održavanje, jer je kamion nov u odnosu sa ostalim opštinama.

Iz gornje tabele primećujemo da su kompanije/opštine izračunale samo vrednost održavanja kamiona, ne uzimajući u obzir troškove održavanja kontejnera i druge opreme koje su u njihovom vlasništvu, što bi u stvari bili mnogo veći troškovi.

## Građevinski otpad i inertni otpad

Prema Administrativnom uputstvu (AU) Br. 07/2015, upravljanje ovom vrstom otpada je opštinska obaveza. Prema ovim administrativnim uputstvom, opština, u saradnji sa okolnim opštinama, može izgraditi deponiju za građevinski otpad kako ne bi se dalje degradirala životna sredina. Ovo AU takođe utvrđuje kriterijume za odabir pogodnih lokacija za ovu vrstu otpada, gde su među najvažnijim:

*Pogodna mesta za odlaganje ove vrste otpada mogu biti mesta koja su prethodno korišćena za eksploataciju u cilju punjenja rupa, različitih kanala formiranih na prirodan način, degradiranih lokacija kao rezultat erozije ili klizanje tla ili druga slična mesta.*

Međutim, kako je i gore pomenuto, odgovornost je svake opštine da tretira građevinski/inertni otpad. Može se reći da su sve opštine na Kosovu zaostale u stvaranju odgovarajućih deponija/mesta za odlaganje ovog otpada.

Kao rezultat toga, većina ilegalnih deponija u opštinama se sastoji od građevinskog/inertnog otpada. Iz obavljenih intervjuja, primećeno je da opštine trenutno nisu dovoljno angažovane u sprečavanju ove pojave, jer se ova vrsta otpada prikuplja kao normalni otpad od strane kompanija dobrom voljom, ali s druge strane, povećanje količine otpada oni nisu obavezni da prikupljaju, utiče i na cenu koju oni moraju platiti za deponije.

Svi opštinski planovi upravljanja otpadom tretiraju inertni otpad i rešenja koja opštine moraju preduzeti. Zbog toga, opštine moraju više da se angažuju u ispunjavanju utvrđenih i dogovorenih zahteva od njihove strane u ovim planovima.

Od analiziranih opština, samo opština Đakovica radi na rešavanju pitanja građevinskog otpada, i odredila je lokaciju. Takođe je u proceduri utvrđivanja tarifa za prikupljanje i tretman takvog otpada.

## Životinjski otpad

Životinjski otpad može se smatrati najproblematičnijim otpadom koji spada pod nadležnošću opština. Ovaj otpad je problematičan jer se ne prihvata od strane deponija, međutim, ima slučajeve kada deponije prihvataju ovaj otpad u odsustvu odgovarajućeg prostora za njihov tretman.

U većini slučajeva, resursi ovih otpada se ne mogu biti identifikovani pošto se odlaže kao drugi komunalni otpad i njihovo skladištenje vrši se noću kada opštinski inspektori nisu na dužnosti. Zbog toga je neophodna identifikacija mesara i fabrika za preradu mesa, ali dok ne postoji institucionalno rešenje, predlaže se da se taj otpad sakuplja i odlaže posebno, gde će kasnije nakon izgradnje deponije dati ideju o kapacitetu generisanja ove vrste otpada i omogućiti se kreiranje odgovarajuće baze podataka koja bi služila za identifikaciju da li se ovaj otpad odlaže ilegalno. Prateći princip “zagađivač plaća”, ove posebne aktivnosti upravljanja i “tretiranja” sakupljanja životinjskog otpada zahtevaju posebnu tarifu.

Mesto/deponija za ovu vrstu otpada gradi se donacijama EU-a i Vlade Kosova, pri čemu se, prema prirodi ovog otpada, očekuje da spadaju pod upravljanjem Kosovske veterinarske agencije, koja putem drugog administrativnog uputstva očekuje da će pružiti tehničke detalje u vezi sa njihovim upravljanjem.

### 3.3. Finansijski okvir – finansiranje usluga vezane za upravljanje otpadom

#### Budžet za upravljanje

Uzimajući u obzir zahteve Zakona o otpadu da se za usluge prikupljanja otpada raspiše tender, kako bi opštine imale priliku da započnu sa sprovođenjem Zakona, opštine treba da planiraju budžet za ovu uslugu.

Opštine trenutno nemaju odvojen potreban budžet za upravljanje otpadom.

Ministarstvo za finansije treba da se angažuje da:

- Osigura da se svakoj opštini dodeli potreban budžet za upravljanje otpadom;
- Uzimajući u obzir da je upravljanje otpadom usluga, budžet za ovu svrhu treba se dodeliti u okviru ekonomske kategorije “Roba i usluge”;
- Dalje, u okviru kategorije “Roba i usluge”, budžet se treba dodeliti u okviru programa “Javne usluge”
- Ako u okviru programa “Javne usluge” ne postoji adekvatan potprogram za ove usluge, onda se formira novi potprogram pod nazivom “usluge za upravljanje otpadom” ili bilo kojim drugim odgovarajućim nazivom.

**Ekonomska kategorije:** Roba i usluge

**Program:** Javne usluge

**Potprogram:** Usluge za upravljanje otpadom

Tokom poslednjih nekoliko godina, neke opštine su, u nedostatku dovoljnih finansijskih sredstava iz kategorije roba i usluge, naplatile usluge prikupljanja otpada iz budžeta za kapitalne investicije. Za to, iste su primile primedbe od Generalnog Revizora.

Ministarstvo finansija je već najavilo, da svaka opština koja je spremna da preuzme na sebe upravljanje otpadom (uključujući i naplatu i plaćanje usluga preduzećima UO-a) mogu aplicirati u MF-u za poseban kod identifikovan kao 50423 i sa opisom **Prodaja usluga i naplata od upravljanja otpadom**.

### **Tarife za usluge prikupljanja i prevoza otpada**

Tarife za usluge prikupljanja prevoza otpada prvobitno su bile utvrđene od strane Regulatornog ureda za vodu i otpad. Kada je odgovornost za upravljanje otpadom prenesena na opštine prema Zakonu br 04 / L-060 o otpadu, opštine su bile prinuđene da odrede tarife za različite kategorije klijenata i isti da se konsultuju i sa javnošću i odobre od strane skupštine opštine.

Analizirane opštine su utvrdile tarife za različite kategorije klijenata ili su u procesu utvrđivanja. Za opštinu Đakovica, podaci nisu predstavljeni jer je u toku izrade nova Uredbe o upravljanju otpadom, u kojoj uredbi će se odrediti i nove tarife. U međuvremenu, opština Priština je u procesu ponovnog određivanja tarifa za prikupljanje otpada, ali zasada koriste sledeće tarife.

Tabela 9: Tarife za prikupljanje otpada u analiziranim opštinama

	Domaćinstva	Male delatnosti i zanatske usluge	Srednje/velike usluge sa niskim troškovima	Srednje/velike usluge sa umerenim troškovima	Srednje/velike usluge sa visokim troškovima	Potrošači sa posebnim ugovorima	Insti-tucije
Priština	4.70 €	8.40 €	12.00 €	20.60 €	20.60 €	10.50 € svako pražnjenje 1.1 m <sup>3</sup>	10.50 € svako pražnjenje 7.1 m <sup>3</sup>
						40.8 € svako pražnjenje 7.10 m <sup>3</sup>	40.80 € svako pražnjenje 7.1 m <sup>3</sup>
Prizren	3.88 €	4.48 €	10.47 €	18.50 €	20.60 €	10.5 € svako pražnjenje 1.1 m <sup>3</sup>	10.50 € svako pražnjenje 1.1 m <sup>3</sup>
						40.80 € svako pražnjenje 7.1 m <sup>3</sup>	40.80 € svako pražnjenje 7.1 m <sup>3</sup>
Gračanica	4.70 €	6.40 €	6.40 €				
Ranilug	3.24 €	7.75 €	7.75 €	9.74 €	25.78 €/mesečno	28.59 €/mesečno	

Iz gornje tabele vidimo da se tarife razlikuju u zavisnosti od opštine, ali u svakoj opštini imamo tarifu koja se smatra kao preovlađujuća za građane, ali i za druge kategorije. Ova tarifa ne izračunava količinu sakupljenog otpada, već je jedinstvena za sva domaćinstva

Tarifa za usluge otpada na nivou zemlje nije visoka i procenjuje se da može pokriti troškove ako je naplata redovna. Međutim, stepen naplate za ovu uslugu je nizak i to sprečava pružanje usluga na zadovoljavajući nivo.

Što se tiče naplate u opštini Priština, postoji povećanje i smatra se da je došlo kao rezultat kampanje sakupljanja dugova realizovanih od strane RKO Pastrimi.

Tabela 10: Finansijski učinak RKO Pastrimi tokom 2016. godine u opštinama Priština i Gračanica.

Opština	Br. računa/ mesec		Naplaćeni iznos/mesec (evra)		Plaćeni iznos		Ukupno u %	
	Domaćinstva	Poslovanja	Domaćinstva	Poslovanja	Domaćinstva	Poslovanja	Domaćinstva	Poslovanja
Priština	523,721	54,202	2,461,488.70	402,544.34	2,211,073.16	288,864.08	89.83 %	71.76 %
Gračanica	2,230	158	10,481.00	1,006.06	2,177.80	368.78	20.78 %	36.66 %

Iz gornje tabele vidimo da RKO Pastrimi u opštini Gračanica, ima problem sa naplatom sredstava iz obe kategorije. Nizak procenat godišnjih troškova kompanije pokrivaju se plaćanjima građana, zbog činjenice da ne postoje nikakve mere uslovljavanja koje bi obavezale građane da plaćaju a da ni baza podataka klijenata nije ažurirana.

*Opština Gračanica je potpisala Memorandum o Sporazumevanju sa RKO Pastrimi, obećavajući da će isplatiti ono što ne plaćaju njeni građani i oni su zapravo su isplatili 91,857 evra (prema Generalnom Izveštaju Revizije) samo u 2015. godini, iznos koji odgovara neplaćenim računima njenih građana.*

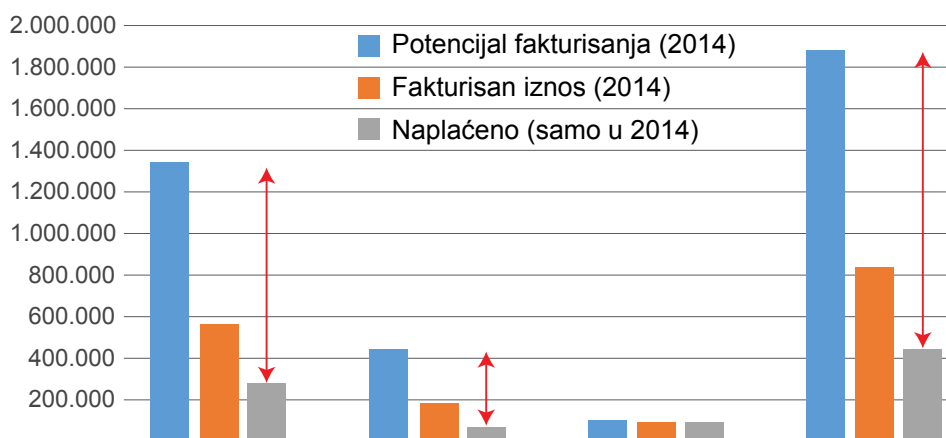
U opštini Đakovica, iz podataka od 2014. godine, 86% domaćinstava dobija usluge od RKO Çabрати, dok se ostatak pokriva od dve privatne kompanije, koje vrše delatnosti bez prethodnog sporazuma sa opštinom.

U donjoj tabeli prikazani su podaci o finansijskom učinku kompanije Çabрати, koji nam pokazuje da je naplata vrlo niska, posebno uzimajući u obzir da se u ovim brojkama obuhvaćeni i stari dugovi. Neophodno je da se poveća učinak sistema naplate ove kompanije kako bi se povećao i kvalitet i efikasnost usluga.

*Tabela 11: Finansijski učinak RKO Çabрати*

<b>Đakovica 2014</b>	<b>Domaćinstva</b>	<b>Poslovanja</b>	<b>Institucije</b>	<b>Ukupno</b>
Potencijal procene klijenta	22'205	4'761	110	27'076
Broj klijenta koji primaju račune (2014)	9'370	1'933	104	11'407
% klijenata koji primaju račune	42%	41%	95%	42%
Broj izdatih računa mesečno	112'440	23'196	1'248	136'884
Broj plaćenih računa	56'339	9'752	1'123	67'214
Potencijal fakturisanja	1'332'300	440'118	105'636	1'878'054
Fakturisani iznos	562'200	178'691	99'874	840'765
% fakturisan	42%	41%	95%	45%
Prosečan iznos računa	5.00	7.70	80.03	6
Naplatne tarife + Plaćene tarife	281'695	78'535	89'886	450'116
% naplate/potencijala	21%	18%	85%	24%
Efikasnost naplate tarifa	0.50	0.44	0.90	0.54

### Đakovica 2014-Potencijal i efikasnost fakturisanja



Slika 1: Potencijal klijenata koji se trebaju uvoditi u sistem prikupljanja otpada

Situacija u stvarnosti može se promeniti ako Čabрати i opština učine više napora u registraciji klijenata kojima se nudi usluga, a koji nisu registrovani. Ovo je predstavljeno na gornjoj slici, koja objašnjava broj potencijalnih klijenata nasuprot klijenata koji su u bazi podataka Čabрати i potencijalnog budžeta koji bi ova kompanija imala ukoliko bi stepen naplate bio 100%.

Trenutni godišnji troškovi usluge su oko 500,000 €. Potencijal poboljšanja sistema fakturisanja ukazuje na mogućnost finansiranja proširenja usluga na celu teritoriju ili za poboljšanje usluge uvođenjem dodatnih aktivnosti (reciklaža, mašina za čišćenje), pa čak i otvaranje vrata za smanjenje tarifa ako veći deo stanovništva plaća račune.

Opština Ranilug ima potrebe za godišnji budžet od oko 19,000 Evra za pokrivanje usluga upravljanja otpadom, dok je trenutna stopa naplate 56%.

### Sistem fakturisanja i naplate tarifa

Fakturisanje i naplata tarifa za usluge prikupljanja i prevoza otpada širom Kosova (osim Prizrena), realizuje se od strane kompanija koje pružaju ovu uslugu.

Tabela 12: Sistem fakturisanja i naplate u analiziranim opštinama

Opština	Odgovorno lice	Učestalost	Sistem	Plaćanja	Stepen naplate	Uslovljavanje
Priština	RKO Pastrimi	Mesečno	od vrata do vrata	12 puta/god	80%	Ne
Prizren	Opština	Godišnje	pošta	4 puta/god	80 %	Ne
Đakovica	Čabрати	Mesečno	od vrata do vrata	12 puta/go	54%	Ne
Gračanica	RKO Pastrimi	Mesečno	od vrata do vrata	12 puta/god	20 %	Ne
Ranilug	Ekohigijena/ Opština	Mesečno	od vrata do vrata	12 puta/god	56%	Ne

Opština Prizren je prva i jedina opština na Kosovu koja fakturisanje i naplatu tarifa realizuje od Odeljenja za upravljanje otpadom u opštini, iako je bilo mnogo sumnji da bi ovaj sistem bio uspešan ili bi bio samo jedno testiranje.

Prema kompanijama UO-a u opštini Prizren, naplata tarifa sada se ostvaruje u stepenu većem od 80% i poboljšava se iz dana u dan<sup>22</sup>. Računi se izdaju jednom godišnje putem poštanskih usluga, dok se plaćanja mogu izvršiti na 4 rate. Godišnji budžet za sektor otpada u opštini Prizren je 1,200,200.00 Evra. Godišnji budžet prema opštinskim zvaničnicima skoro se pokriva od trenutnih plaćenih računa, to jest. ako su svi računi plaćaju na vreme, sektor može biti nezavisan.

Na osnovu kompanija UO-a, uslovljavanje građana različitim komunalnim uslugama odigralo je važnu ulogu u postizanju ovih brojki, i pokazalo se kao održiv metod, pošto softverski program koji se koristi u jedinici UO-a, ne dozvoljava nijednom službeniku da izdaje bilo kakav opštinski dokument dužnicima.

Sredstva i učestalost fakturisanja i naplate mogu se dodatno poboljšati, tako da distribucija faktura i naplata tarifa biti efikasnija.

Sistem naplate u opštinama Priština, Đakovica i Gračanica, realizuje se od strane kompanija (Pastrimi i Çabрати), računi se izdaju svakog meseca i šalju se od vrata do vrata, gde inkasant očekuje da odmah naplati novac. Ovaj proces se pokazao neefikasnim iz sledećih razloga:

- Nisu prisutni kući u vreme slanja računa
- Nisu u stanju da odmah plate novcem
- Plaćanja se mogu izvršiti kasnije u šalterima kompanije ili preko banke, zbog nepravilne primene, nivo dugova ostaje visok.
- Neka poslovanja tvrde da imaju ugovore sa privatnim kompanijama, kako bi izbegli plaćanje tarife ili platili vrlo nisku tarifu koja se ne poklapa sa uslugom.

Troškovi sistema fakturisanja i pokrivanje tarife su visoki, koristeći dosta ljudskih resursa. Jednostavniji i efikasniji sistem može osloboditi ljudske resurse za druge zadatke, kao što su poboljšanje baze podataka klijenata, vraćanje duga, nadzor usluga ili usluge čišćenja.

Opština Gračanica potpisala je Memorandum o razumevanju sa RKO Pastrimi, obećavajući da će platiti ono što ne plaćaju njeni građani, i zapravo su uplatili 91,857 evra (prema Izveštaju Generalne Revizije) samo u 2015. godini iznos koji odgovara neplaćenim računima njenih građana. U ovoj opštini, pod hitno se mora verifikovati baza podataka klijenata, kako bi se predstavili realniji podaci, jer će pomoći u budućem planiranju.

Sistem fakturisanja u opštini Ranilug razlikuje se od drugih opština, generisanje baze podataka klijenata i izdavanje računa vrši se od strane RKO Ekohigijena, dok se oni distribuiraju od strane angažovanog opštinskog osoblja za prikupljanje otpada. Ostatak procedure je isti kao i u drugim opštinama gde inkasant očekuje da odmah primi novac.

Prema studiji koju je proveo GAP institut (lokalna nevladina organizacija) o javnim dugovima, najveći dužnici regionalnih kompanija za otpad su domaćinstva, praćena poslovanjima i institucijama.

22 Intervju sa opštinskim zvaničnicima –opština Prizren

Tabela 13: Dužnici RKO-a prema kategorijama

Domaćinstva	Poslovanja	Institucije
63%	22%	15%

## 4. PODIZANJE SVESTI JAVNOSTI

Odgovarajuće upravljanje čvrstim komunalnim otpadom je veoma važno pitanje za Vlade, javnost i međunarodne donatorske agencije koje deluju na Kosovu, pošto su direktne i indirektne posledice za javnost i životnu sredinu sve više očigledne i akutne. Rešavanje problema odgovarajućeg upravljanja čvrstim otpadom treba da bude važan cilj državne politike, jer se sa jedne strane povećava svest građana o štetnim neželjenim efektima, a sa druge strane utiče na smanjenje količine generisanja čvrstog otpada, koji je značajno porastao u poslednjih nekoliko decenija, tako da upravljačka sposobnost opština nije u stanju da reaguje na ove promene.

Tri je najvećih problema u podizanju svesti javnosti o upravljanju otpadom. Prvo: Kada pojedinci odluče šta da konzumiraju, nikada ne uzimaju u obzir koliko otpada generišu, jer spoljašnje posledice generisanja otpada, kao što su: zagađenost vazduha i zagađenost vode su ignorisani od strane pojedinaca, i to je dovelo do porasta količine proizvedenog i odloženog otpada. Drugo, na Kosovu veliki deo domaćinstava i gazdinstava ne plaćaju za odlaganje otpada i takođe troškovi uništavanja otpada se ne odražavaju u cenama koje oni plaćaju za svakodnevne aktivnosti, i to dovodi do većeg generisanja otpada, suprotno bi se desilo ako bi oni platili više za dodatni stvarani otpad, prema marginalnim, socijalnim, zdravstvenim ili ekološkim troškovima. Treći problem leži u lošem upravljanju u sektoru otpada kako na lokalnom tako i na centralnom nivou, što je praćeno širenjem bolesti, zagađenjem vazduha, vode, nedostatkom estetike i drugim posledicama.

U ovom slučaju podizanje svesti javnosti smatra se vrlo važnim instrumentom za postizanje određenih ciljeva, kao što su smanjenje količine generisanog otpada, odlaganje na mesta određena za tu svrhu, ne uništavanje ostataka u oblicima koji zagađuju vazduh i zemlju, itd.

Odgovornost za podizanje svesti javnosti snose opštine i kompanije UO-a, koje zbog ograničenog budžeta nisu planirale nikakve aktivnosti koje bi imale uticaj na gore postavljena pitanja.

U planovima upravljanja otpadom analiziranih opština, svaka od opština je planirala dodelu finansijskih sredstava za aktivnosti podizanja javne svesti, ali ostaje da se vidi koliko će biti izvodljivo u narednim godinama.

## Sinteza i predlozi

Rezultati analize nedostataka prikazani su u sledećoj tabeli:

Tabela 14: Sinteza studija i predlozi

### Sinteza

		Priština	Prizren	Đakovica	Gračanica	Ranilug
--	--	----------	---------	----------	-----------	---------

### Organizacija

Pružalac usluga		RKUO Pastrimi	Privatni operator i Ekoregijoni	Çabrati	RKUO Pastrimi	Opština
Jedinica za upravljanje otpadom		Da	Da	ne	planirana	planirana
Pokrivenost usluga	%	100%	100%	86%	delimično	100%

### Finansijski okvir

Tarifa						
godina podataka		2016	2016	2014	2016	2016
Domaćinstva	Evro/mesec	4.7	3.88	5	4.7	3.24
Preduzeće (prosek)	Evro mesec	7.4	11.15	7.7	6.4	17.49
Iznos računa	Evro/godina	2,864,033	Nije poznato	840,765	11,487	Nije poznato
Plaćeni iznos, uklj. dug	Evro/godina	2,499,937	Nije poznato	450,116	2,547	Nije poznato
% isplaćeno	%	87%	70%-80%	54%	22%	56%
Godišnji budžet	Evro / godina	2,440,398	1,200,200	500,000	Nije poznato	19,000
Pokrivenost godišnjim budžetom	%	102%	70%-80%	90%	Nije poznato	100%

### Sistem izdavanja računa

Odgovornost		RKUO Pastrimi	Opština	Çabrati	RKUO Pastrimi	Ekohigijena/ Opš.
Učestalost		mesečno	godišnje	mesečno	mesečno	mesečno
Sistem		od vrata do vrata	pošta	od vrata do vrata	od vrata do vrata	od vrata do vrata
Plaćanja		12/godina	4/godina	12/godina	12/godina	12/godina
Uslovljavanje domaćinstava		Ne	da	Ne	Ne	Ne
Uslovljavanje preduzeća		Ne	da	Ne	Ne	Ne

## Registar korisnika

Datum		2016	2016	2014	2016	2016
Korisnici RKUO-a, domaćinstva	broj	50,354	Nije poznato	9,370	2,230	1,249
Korisnici KEDS-a (struja.), domaćinstva	broj	51,231	Nije poznato	22,205	5,100	1,249
Nedostatak	%	2%	Nije poznato	137%	129%	0%
Korisnici RKUO-a, preduzeća	broj	4,653	Nije poznato	1,933	Nije poznato	Nije poznato
Poreska uprava, aktivna preduzeća	Br. preduzeća	22,623	Nije poznato	4,761	Nije poznato	Nije poznato
nedostatak	%	386%	Nije poznato	146%	Nije poznato	Nije poznato
Naizgled OK						
Verovatno glavni nedostatak, izgleda da je neophodna mera						
Nije poznato, ili tek treba da se realizuje						

Tabela 15: Predlozi za delovanje

Imajući u vidu ove podatke, mogu biti predložene sledeće glavne mere:

	Glavna potencijalna poboljšanja	Priština	Prizren	Đakovica	Gračanica	Ranilug
A	Uvođenje postupka tendera za usluge sakupljanja otpada	potrebno	OK	potrebno	potrebno	potrebno
B	Efikasnost i smanjenje troškova sistema oslobađanja od poreza	potrebno	OK	potrebno	potrebno	potrebno
C	Uslovljavanje domaćinstva	potrebno	OK	potrebno	potrebno	potrebno
D	Uslovljavanje preduzeća	potrebno	OK	potrebno	potrebno	potrebno
E	Proširenje baze podataka korisnika	angažovano	OK	potrebno	potrebno	potrebno
F	Prenos sistema za izdavanje računa na opštinu	angažovano	završeno	potrebno	potrebno	potrebno
G	Baza podataka preduzeća i nadzor	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno
H	Obračun poreza na odlaganje otpada za preduzeća	već završeno	već završeno	već završeno	već završeno	već završeno
I	Analiza postojećih usluga (trasa) i predlog za proširenje pokrivenosti usluga	već završeno	već završeno	potrebno	potrebno	potrebno
J	Poboljšanje kvaliteta usluga	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno
K	Poboljšanje nadzora i izveštavanja	završeno	završeno	potrebno	potrebno	potrebno
L	Poboljšanje sistema upravljanja otpadom od rušenja (lokacija, pravila, naknade, kazne)	potrebno	potrebno	završeno	potrebno	potrebno
M	Poboljšanje upravljanja životinjskim otpadom (identifikacija proizvođača, pravila, organizacija rešenja, naknade, nadzor, kazne)	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno
N	Održavanje. Modeli, vodič, instrumenti, organizacija, ugovor za dobro održavanje kamiona i kanti	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno	potrebno

Predlog za poboljšanje situacije:

- a. **Uvođenje postupka tendera za usluge sakupljanja otpada.** Postupak tendera je veoma značajna faza u procesu sakupljanja otpada. On uspostavlja i zamrzava okvir, detaljne i ekonomske uslove za određeno vreme (3 godine mak. prema RKJN-u). I iz tog razloga mora biti pažljivo uveden uz pomoć spoljnog stručnjaka. Mapa puta je data u Aneksu A.
- b. **Efikasnost i smanjenje troškova sistema oslobađanja od poreza, poboljšanje sistema izdavanja računa/sistema oslobađanja od poreza.** Treba izvršiti detaljnu analizu osoblja i

operativnih troškova sistema izdavanja računa/sistema oslobađanja od poreza, sa predlogom za pojednostavljivanje i/ili njegovu modifikaciju (učestalost, distribucija, izdavanje računa za struju, vodu ili porez na imovinu, prenos na opštinu....)

- c. Uslovljavanje.** Projekat za sprovođenje sistema uslovljavanja domaćinstva i građane, za model Prizrena.
- d. Uslovljavanje.** Projekat za sprovođenje sistema uslovljavanja preduzeća.
- e. Baza podataka korisnika.** Analiza potencijalnog proširenja baze podataka korisnika treba biti izvršena, upoređivanjem sa drugim bazama podataka (civilni registar, sistem izdavanja računa za struju ili vodu, GIS i satelitski snimci). Ovo bi trebalo sprovesti u metodologiji, planiranju i objektivnim propozicijama i pilot projektu u ograničenoj oblasti.
- f. Prenos sistema izdavanja računa na opštinu.** Koristeći model Prizren, prenos sistema izdavanja računa u opštini treba organizovati i planirati. Pošto je opština Prizren preuzela naplatu naknada, uočeno je aktuelno poboljšanje, na osnovu rezultata poboljšanja ista inicijativa će uskoro biti primenjena od strane Prištine i nekih drugih opština, koje će povećati naplatu naknade na željeni nivo.
- g. Baza podataka preduzeća i nadzor.** Istraživanje i nadzor preduzeća i velikih proizvođača otpada treba da bude organizovano i sprovedeno u cilju prilagođavanja poreza na stvarne usluge na osnovu načela „zagađivač plaća” .
- h. Obračun porez na odlaganje otpada za preduzeće.** Situacija svake opštine u vezi poreza na odlaganje otpada koji plaća preduzeće može biti veoma različita, ali sve moraju da primenjuju načelo „zagađivač plaća” . Ako je potrebno, treba izraditi analizu i predlog prilagođenog sistema poreza na odlaganje otpada. Pitanje preduzeća koja imaju lični ugovor, ali koriste javne usluge, takođe može biti razrađeno kako bi se pronašlo rešenje.
- i. Analiza postojećih usluga (trasa) i predloga za proširenje pokrivenosti usluga.** Za opštine koje imaju veliki problem sa pokrivenošću usluga, treba razraditi proširenje plana upravljanja otpadom, kako bi se izdvojio budžet i donela odluka. Za određivanje trenutne situacije i optimiziranje potencijala, treba uzeti u obzir postavljanje mobilnog (privremeno, 1 do 3 nedelje) GPS-a u kamionima u cilju identifikovanja trasa i nedostataka, kao instrumenta koji meri vreme, km i potrošnju. Ovo može predstavljati osnovu za identifikovanje nedostataka, definisanje ciljeva i obračunavanje dodatnih troškova.
- j. Poboljšanje kvaliteta usluga.** Da bi se pokrio značajan deo budžeta kroz poboljšanu bazu podataka korisnika i sistem izdavanja računa, opština treba da poboljša nivo kvaliteta usluga koji se može dostići. To zahteva novi obračun troškova (poslovanje i investicije) kako bi se omogućilo donošenje dobrih odluka i kako bi se osigurala održivost poslovanja.
- k. Poboljšanje nadzora i izveštavanje.** Potreba za nadzorom usluga upravljanja otpadom i dobrih/loših praksi stanovništva su problemi, jer do sada nije usledio nijedan odgovarajući postupak od strane opštinskih inspektora. Nadzor, praćenje i izveštavanje su međusobno povezani i za pravilno funkcionisanje sistema trebalo bi da se stalno prati i izveštava. Ono što je primećeno do sada je da je najveći deo uništavanja životne sredine izvršen nakon radnog vremena kao i na osnovu činjenice da postoje ograničeni ljudski resursi za praćenje svakog naselja koje će stalno dovoditi do nepravilnog upravljanja otpadom, jer su kompanije za sakupljanje otpada takođe svesne da nisu uopšte praćene. Očekuje se da će se ova situacija promeniti kada opštine preuzmu naplatu naknada, jer će jedinice formirane u okviru opština biti direktno odgovorne za

praćenje i izveštavanje sektoru za upravljanje otpadom; inicijativa preduzeta od strane Prizrena a zatim i Prištine zvuči obećavajuće. Poslednje, ali ne i najmanje važno, uvođenje novih tehnologija, kao što je GIS za naplatu naknada i bazu podataka korisnika, je potrebno jer je ovo povezano sa učinkom sektora upravljanja otpadom.

- l. Poboljšanje upravljanja otpadom od rušenja (lokacija, pravila, naknade, kazne).** Loše prakse u vezi sa otpadom od rušenja dovode do množenja divljih deponija i skupih korektivnih mera. Ovo pitanje je jasno u okviru odgovornosti opština i zadaci uključuju tehničke (definicija lokacije), ugovorne, i zadatke regulacije i nadzora, (pravila, naknade, kontrola, kazne, komunikacija)
- m. Poboljšanje upravljanja životinjskim otpadom** (identifikacija proizvođača, pravila, organizacija rešenja, naknade, nadzor, kazne). Upravljanje životinjskim otpadom (kosti, itd.) je teže jer već duže vreme ne postoje zakonska i tehnički dobra rešenja u zemlji. Međutim, rešenje bi trebalo doneti po načelu „zagađivač plaća”. On mora da sadrži popis proizvođača, definiciju pravila (viših) tarifa i kazni, organizaciju specifičnog prikupljanja i provizorno rešenje (odvojiti deponije u posebnu ćeliju).
- n. Održavanje.** Na osnovu intervjua primećeno je da je održavanje kamiona u sektoru upravljanja otpadom od ključnog značaja kako bi sistem dobro funkcionisao, to je dobro poznata korelacija starosti u odnosu na troškove i uzeto je u obzir da većina voznog parka koji funkcioniše u sektoru stara i zahteva konstantno održavanje, a to se može videti prilikom upoređivanja voznog parka u Đakovici koji je stariji od voznog parka u Prizrenu, koji je star 3 godine.

## Naučene lekcije iz međunarodnog iskustva

Naučene lekcije iz međunarodnog iskustva predstavljene su na Nacionalnoj konferenciji 8. decembra od strane međunarodnog stručnjaka za čvrsti otpad, Félix Schmidt iz CSD Engineers (Švajcarska). Oni su sažeto prikazani u nastavku.

Međutim, organizacija upravljanja čvrstim otpadom je definisana (delegirana je privatnoj kompaniji, delegirana je JP-u ili se vrši od strane tima opštinskih radnika), dve stvari su apsolutno važne kako bi se osigurala dobra efikasnost usluga/troškova:

- a. jasan „ugovor” ili definisanje strategije, tehnički izbori, zadaci subjekta za sakupljanje i tretman otpada;
- b. dobar nadzor nad radom, omogućavajući identifikaciju nedostataka kvaliteta usluga i kontinuirano prilagođavanje usluga u skladu sa evolucijom grada.

Druge mogućnosti za poboljšanje sektora za upravljanje otpadom (c.), kreirane su upotrebom GIS-a i besplatnim raspoloživim podacima.

### a. Ugovor

U upravljanju otpadom ne postoje dobra ili loša rešenja. Različita rešenja se moraju razmotriti i uporediti, kako bi se opštini predstavila moguća rešenja, njihovi troškovi, prednosti i nedostaci. Na kraju, operativni troškovi su često ključna tačka. Obično, velike početne investicije mogu doprineti smanjenju operativnih troškova, ali to nije uvek moguće.

Iz tog razloga, ugovor treba da se zasniva na jasnoj analizi, **dijagnostici** sadašnje situacije, prikupljanju i analizi svih podataka koji su potrebni za procenu troškova.

Stanovništvo, stvaranje otpada, materijal (kamioni, kante), raspored, učestalost, radno vreme, trase, sakupljališta, km, pozicija sakupljališta su najvažniji elementi koje treba analizirati.

**Ključni parametar** upravljanja otpadom, kao logistički proces je **vreme** potrebno za utovar i prevoz određene količine otpada. Glavni delovi troškova su kamioni, gorivo i radna snaga. Što manje vremena tim koristi za punjenje i prevoz otpada, to će rešenje biti jeftinije i efikasnije. Prema tome, analiza mora da identifikuje sva moguća rešenja u cilju smanjenja vremena.

Na osnovu analize biće izrađena različita **moguća scenarija** i za svaki scenario će se vršiti **obračun troškova**, uključujući investicije, rad i troškove amortizacije. Na osnovu toga, organ će biti u mogućnosti da **odluči** i izabere najbolja rešenja za svoju opštinu, kao osnovu za izradu **plana upravljanja otpadom**.

U primeru grada Skadra, Albanija, upravljanje otpadom u 2007. bilo je u veoma lošem stanju. Helvetas (dldp projekat) je obezbedio dijagnostičku studiju, kako bi pomogao opštini u pripremi postupka tendera za sakupljanje otpada i usluge čišćenja.

Za sakupljanje otpada bila je zadužena privatna kompanija. Imali su ugovor „crne kutije“, sa nekoliko specifikacija i uslova, na osnovu količine hipotetičkog otpada, ali bez merenja realno sakupljenih tona. Kompanija je imala stare kamione i radila je sa smanjenim brojem starih kontejnera, 100% od njih je bilo oštećeno. Situacija u gradu je bila dramatična, što odražava sliku jednog prljavog grada (slika 1 do 4). Otpad je sakupljan van kontejnera (slika 1) i iz starih kontejnera (slika 2) i bačen u rečno korito (slika 3). Samo otpad duž puteva u centru grada je redovno sakupljan dok je u ostalim delovima grada čišćeno u malom obimu ili nije čišćeno uopšte.



*Slika 1 (2007)*



*Slika 2 (2007)*



*Slika 3 (2007)*



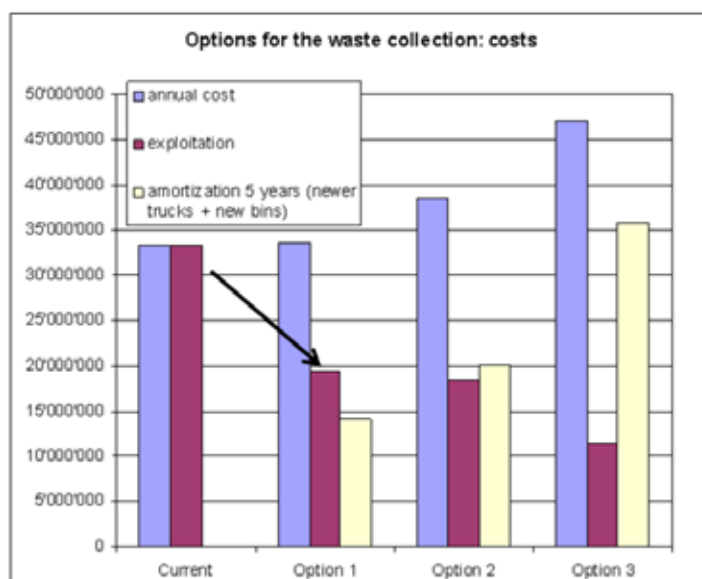
*Slika 4 (2007)*

Sakupljanje otpada i dijagnostika stanja pokazuje sledeće glavne elemente:

- velika količina vremena izgubljena je zbog sakupljanja otpada van kontejnera ili iz kontejnera u lošem stanju: da bi ispraznili 1 m<sup>3</sup> dobrog kontejnera, potrebno je 2 ili 3 minuta za 2 osobe. Da bi ispraznili istu količinu iz kontejnera sa svim oštećenim točkovima, potrebno je duplo više vremena, i za sakupljanje otpada van kontejnera i čišćenja mesta, potrebno je 4 do 5 puta više sa 3 ili više osoba.
- Veoma stari kamioni su takođe bili izvor neefikasnosti, kamioni su se često zaustavljali zbog kvara.

Na osnovu analize, sprovedena je detaljna rasprava sa organima u cilju uspostavljanja prioriteta i različitih mogućih strategija. Na osnovu toga, uspostavljeni su različiti scenariji, sa obračunom troškova (sl. 1).

Na osnovu obračuna troškova, prikazano je da bi usluge mogle da pokriju 100% teritorije grada, sa operativnim troškovima smanjenim za 40 % u odnosu na prethodne. Ovi troškovi bi mogli biti smanjeni razmatrajući najveće investicije, koje se ne smatraju kao moguće. Ključni element za ovo smanjenje troškova bio je kupovina određenog broja novih kanti, kako bi se smanjilo vreme za sakupljanje otpada, a takođe i za poboljšanje slike grada. Druga stvar bila je da se organizuje održavanje kanti i kamiona, u cilju održavanja opreme u dobrom stanju koje je potrebno da se zadrži neophodan ritam sakupljanja otpada.



*Slika 2: Rezultat obračuna troškova različitih scenarija: operativni troškovi mogu biti smanjeni za 40 % (opcija 1), sa poboljšanim uslugama koje će pokriti 100% teritorije grada. Ostale strategije mogu da doprinesu da budu još više smanjeni (veće kante, manja učestalost), ali za ova rešenja će biti potrebna veće početne investicije (opcije 2 i 3).*



Takav obračun troškova i izradu optimalnog plana upravljanja otpadom treba izvršiti u svakom slučaju, bez obzira na vrstu delegacije usluge, i trebalo bi da bude osnov za „ugovor“ između organa i pružaoca usluga i nadzor i izveštavanje. Ona treba da bude prilagođena i razmatrana svake 5 godine, kako bi šema bila prilagođena evoluciji grada i kako bi se progresivno poboljšao nivo usluga, na primer uvođenjem korak po korak selektivnog sakupljanja i reciklaže, tretmana otpada, GPS-a, itd.

#### b. Značaj nadzora i izveštavanja

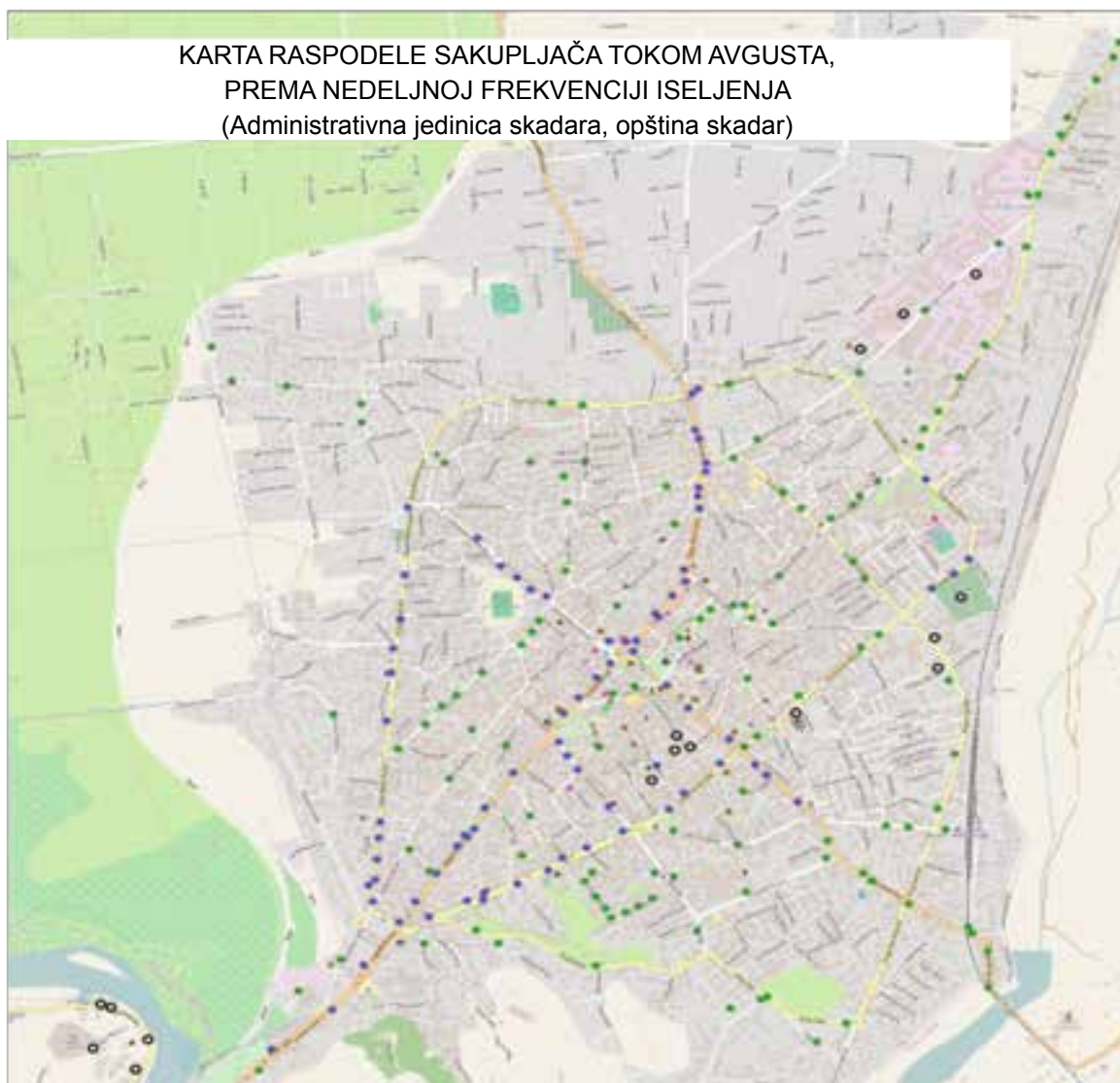
Nadzor i izveštavanje su ključni elementi za osiguranje i unapređenje kvaliteta i efikasnosti usluga. U slučaju Skadra iz 2007, nadzor je vršen čisto na formalnom nivou, ne uzimajući u obzir stvarne pružene usluge i uz moguću korupciju ili barem blisku vezu između kompanija i nadzornika. Izveštavanje nije bilo na osnovu dokaza (tona, radno vreme, km ili odnos između usluga sakupljanja otpada i čišćenja ulica). Izveštavanje nije iskorišćeno da bi se platilo kompaniji ili prilagodio sistem.

Nadzor i izveštavanje su postepeno prilagođavani sledećim ciljevima:

- 1. Izveštavanje kao osnova za plaćanje usluga:** plaćanje kompaniji treba da bude zasnovano na brojevima, kao što su tone otpada (količina) ili broj sakupljenih kanti (u preliminarnoj fazi tokom koje nismo znali koliko je tona izmereno).
- 2. Izveštavanje kao osnova za kazne.** Plaćanje usluga smanjuje kazne u slučaju loših praksi. Ovaj kazneni sistem pokreće ozbiljnu diskusiju, ali apsolutno i na brz način efikasno poboljšava kvalitet usluga: jednom kad se kazne primene, kompanija je primorana da uvede unutrašnju kontrolu i vrši pritisak na tim kako bi se uskladio sa ugovorom i kako bi se izbegla nove kazne.

Na početku (2007), definisane su kazne za sledeće slučajeve:

- a. Za nepopravljanje oštećenih kanti
- b. Kompanija ima obavezu da zameni i popravi oštećene kante u roku od 5 dana nakon obaveštenja
- c. Neispražnjene kante
- d. Neočišćene ulice
- e. Odlaganje otpada na pogrešnom mestu  
*Nedostatak odluka tokom faze sprovođenja Važno je da nova kompanija krene sa uslugama od prvog ugovornog dana*
- f. Neobezbeđivanje izveštaja ili lažni izveštaji ili podaci



Slika 3. Ova slika (Skadar, 2016) pokazuje GIS mapu grada, koja je korišćena za prijavljivanje učestalosti prikupljanja kontejnera, kao osnova za nedeljno izricanje kazni za neispražnjene kontejnere.

3. Izveštavanje kao proces učenja za stalno poboljšanje sistema. Sakupljanje otpada je logistički proces i mora biti stalno kontrolisan, optimizovan i prilagođen razvoju grada. Zbog toga je neophodno prikupljati i analizirati podatke i koristiti rezultate da bi donosili nedeljne i mesečne odluke o prilagođavanju sistema. I kompanija i nadzorni tim moraju izmeriti rad i razmeniti podatke kako bi mogli da prilagode i poboljšaju sistem. Podaci koje treba da obezbedi kompanija organu, treba da budu jasno navedeni u ugovoru.

Na primer, ovi podaci mogu biti (spisak nije konačan):

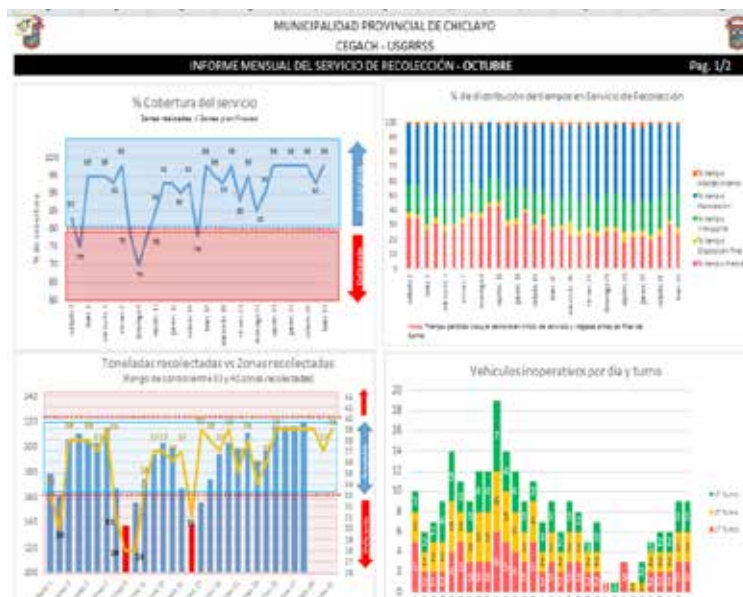
- Vremenski raspored za svaki kamion i svaki dan: polazak, početak sakupljanja, vreme odlaganja, kraj rada.
- Količina za svaki kamion i svaki dan: trasa, tona, km, potrošnja goriva, broj radnika
- Podaci o preventivnom i ad hoc održavanju kamiona i kanti
- Lokacije gde je više ili nedovoljno kanti. Gde su potrebne dodatne kante.
- GPS pozicija kamiona (trasa i vremenski raspored )
- Lokacije novih crnih tačaka ili divljih deponija (čvrsti / građevinski otpad, životinjski, medicinski, industrijski, baštenski otpad, itd.)
- Lokacija velikih količina otpada generisanih od strane neregistrovanih delatnosti.

Podaci obezbeđeni od strane nadzornika, uz pomoć šefa jedinice mogu da pruže više informacija:

- Kontrola podataka obezbeđenih od strane kompanije (vremenski raspored, tone, ...)
- Neispražnjeni kontejneri, ulice ili zone
- Kvalitet i količina usluga : neispražnjene kante, neoprane ulice, neočišćena sakupljališta, oštećene kante
- Aktivnosti kamiona koje nisu navedene u ugovoru (pauze ili trase koje nisu navedene u ugovoru, divlje deponije, nelegalne aktivnosti, alkohol, nepotpun tim, bezbednosni problemi (nedovoljno osvetljenje, nedostatak uniformi ili bezbednosnog materijala, itd.)

Na osnovu tumačenja ovih podataka iz nedeljnih i mesečnih izveštaja, odluke se mogu donositi svake nedelje, od strane organa i/ili kompanija kako bi se obezbedile ili poboljšale usluge, kao što su:

- Zamena i popravka oštećenih kontejnera
- Obezbeđivanje novih kontejnera u mestima gde je jasno da su nedovoljni ili uklanjanje sa mesta gde se ne koriste
- Prilagođavanje trase ili vremenskog rasporeda
- Organizovanje održavanja kamiona ili organizovanje alternativnih rešenja
- Slanje specijalizovanih timova na čišćenje deponije inertnog ili građevinskog otpada, obimnog odlaganja otpada, rečnog korita, kanalizacione mreže, itd.
- Slanje nadzornika na procenu/prilagođavanje kategorija tarifa za preduzeća koja stvaraju više otpada nego što bi trebalo.
- Slanje nadzornika ili policije za informacije ili sankcionisanje loših praksi.
- Prilagođavanje i organizovanje timova za sakupljanje, itd.



*Slika 4: Izveštaj o praćenju grada Chiclayo*

Ova slika predstavlja deo izveštaja o praćenju za grad Chiclayo, Peru (2016), koja pokazuje dnevnu pokrivenost usluga, tone sakupljenog otpada i vreme izgubljeno na nepotrebne aktivnosti od strane kamiona. Ovi podaci omogućavaju definisanje i progresivnu primenu korektivnih mera u cilju poboljšanja efikasnog korišćenja kamiona i radnih sati.

c. Mogućnosti za uvođenje GIS-a u upravljanju otpadom.

Sada je moguće pronaći iscrpne geografske podatke na internetu o trenutnoj situaciji u zemlji, a naročito za glavnim elementima korisnim za upravljanje otpadom:

- Zgrade
- Putna mreža



Slika 5: Prikazi sa GIS

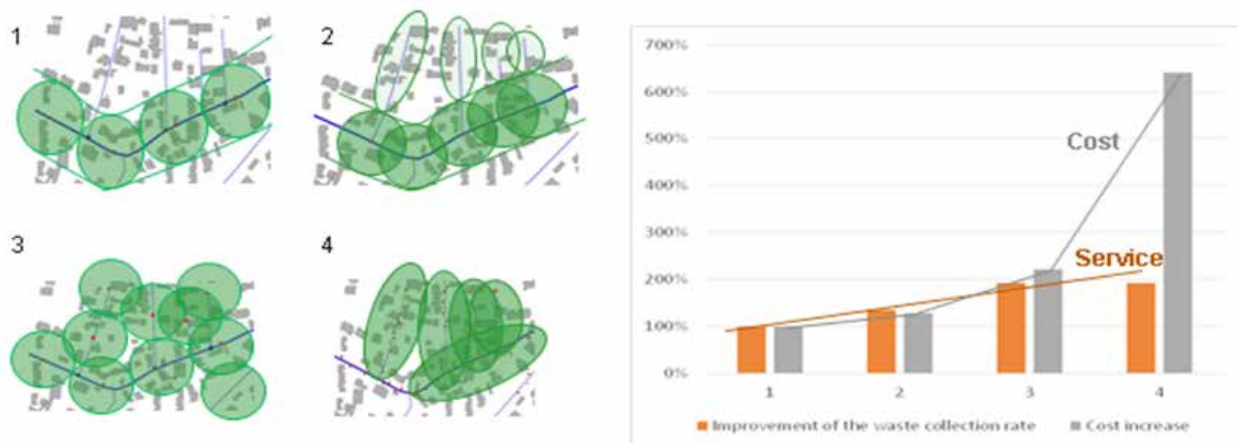
Ova slika pokazuje zonu u Albaniji, sa putnom mrežom i svim zgradama u tom području. Svaki put i zgrada su povezani sa bazom podataka u kojoj se mogu naći različite karakteristike ili se mogu dodati u GIS sistem, kao što su broj stana i vrsta preduzeća, broj porodica ili ljudi, stalno ili sezonsko zanimanje, ime ili identitet korisnika, itd.

## Planiranje upravljanja otpadom

Ovi podaci se mogu koristiti za planiranje upravljanja otpadom.

Iz istog primera, moguće je izračunati broj kuća i ljudi koje opslužuje jedno sakupljalište (crveno) na udaljenosti 200 m od puta (plavo). Ovo omogućava procenu broja kontejnera potrebnih na ovom mestu za određenu učestalost.

Koristeći takav obračun moguće je odrediti drugačiji scenario za trase i lokaciju sakupljališta. Za svaki scenario, moguće je izračunati broj sakupljališta, vreme i kilometražu kamiona, na osnovu operativnih troškova svakog scenarija. Sledeća slika predstavlja procenu 4 različitih strategija sakupljanja, od sakupljanja ograničenog na glavni put do potpunog sakupljanja od vrata do vrata. Za svaki scenario može se izračunati procenat pokrivenosti usluga (%) i specifični troškovi, omogućavajući organima da donesu jasnu odluku.



Slika 6: Prikazi sa softvera za UO

## Registar korisnika

GIS baza podataka se takođe može koristiti za kontrolu, upravljanje i proširenje baze podataka korisnika i sistema izdavanja računa.

Kada se baza podataka korisnika i sistem izdavanja računa povežu na GIS sistem, biće jasno pokazana sva domaćinstva koje nisu uključena u bazu podataka. Ovo omogućava da se vidi gde je potrebno poslati inspektore za registraciju novih korisnika, domaćinstava ili preduzeća. Takođe može pokazati koji korisnici ne plaćaju račune, gde bi informativne kampanje ili druge aktivnosti trebale da se fokusiraju.

Takođe može biti interesantno uporediti podatke iz registra korisnika sa drugom geografskom bazom podataka kao što je registar poreza na imovinu ili registar korisnika električne energije ili vodovoda u cilju proširenja liste korisnika.

## GPS i logistika

GPS podaci mogu biti uneti u GIS sistem, kako bi se analiziralo gde kamioni gube vreme i koje su veće nepokrivene zone. Ovo omogućava prilagođavanje trasa i poboljšanje pokrivenosti usluga.



*Slika 7: Sistem GPS-a*

Slika pokazuje rezultat GPS sistema koji se koristi u Chiclayo (Peru 2017) kako bi se u realnom vremenu i na nedeljnoj osnovi kontrolisao položaj i trasa kamiona, kao i zaustavna mesta gde oni gube previše vremena.

Progresivna integracija GIS-a u opštinskim aktivnostima doprinosi stvaranju drugih mogućnosti i interesa.

## Aneks 1: Mapa puta za postupak tendera za usluge sakupljanja otpada

Postupak tendera je veoma važna faza u procesu upravljanja otpadom. On uspostavlja i zamrzava okvir, detaljne i ekonomske uslove za određeno vreme (maksimalno 3 godine prema RKJN-u). Iz tog razloga mora se sprovesti pažljivo.

Kao privremena mapa puta, predloženi su sledeći koraci:

- Početna organizacija:

Važno je da je grupa zadužena za proces bude dobro definisana i snažno podržana od strane gradonačelnika.

- Imenovanje odgovornog **menadžera projekta**;
- Imenovanje **upravnog odbora** zaduženog za izradu plana za upravljanje otpadom i postupak javne nabavke;
- Imenovanje stručnjaka, ako ih ima, zaduženog za podršku odboru;
- Identifikacija zainteresovanih strana koje treba konsultovati i informisati o procesu i rezultatima (Skupština opštine, starešina sela, itd...);
- Određivanje vremenskih rokova za proces planiranja i informisanje gradonačelnika;
- Osnovna procena.

U ovoj fazi je važno prikupiti i analizirati:

- Kakvo je trenutno stanje usluga?
- Identifikovanje dostupnih podataka koji mogu poslužiti kao osnova za definisanje budućih usluga upravljanja otpadom?

### B1 Trenutno stanje usluga

Podaci su slični sa onima iz ove analize nedostataka i ako je moguće obuhvataju sledeće elemente:

- Vrstu postojećih usluga (sakupljanje, čišćenje, pranje);
- Organizaciju postojećih usluga (privatna, javna) i angažovanje timova (uprava, vozači, radnici, čistači, mehaničari, itd.);
- Proširenje postojećih usluga: geografska pokrivenost, kvalitet;
- Trase i lokacije kontejnera ili sakupljališta, učestalost;
- Troškovi postojećih usluga, godišnji budžet;
- Finansiranje usluga: tarife, organizovanje sistema izdavanja računa i naplata naknada, rezultati (pokrivenost) naplate naknada, organizovanje i efikasnost održavanja, itd.;
- Dostupna oprema (kamioni, kontejneri, mašine za čišćenje, garaža, radionica, objekti za osoblje, deponija ili drugo postrojenje za pročišćavanje, postojeće aktivnosti recikliranja, itd.);
- Glavni problemi i žalbe/očekivanja stanovništva.

## B2 Dostupni podaci koji se koriste za planiranje upravljanja otpadom

Neophodno je identifikovati postojeće podatke koji se mogu koristiti za planiranje usluga i uspostavljanje obračuna troškova. Ovi podaci mogu biti:

- Sistem puteva (mapa, kvalitet puta, komercijalna brzina kamiona);
- Tipologija zona sa uslugama (urbana, ruralna, planinska ili udaljena oblast, itd.);
- Kategorija korisnika (kuće, domaćinstva, preduzeća) i tehničke tačke (deponija, garaža, radionica, sakupljališta, benzinska pumpa, itd.);
- Prosečan broj ljudi/porodica po kući;
- Prosečno stvaranje otpada po stanovniku ili porodici, ili po preduzeću, instituciji (kg/dan), u svakoj konkretnoj zoni sa uslugama;
- Prosečna gustina otpada u kontejnerima i kamionima (kg/m<sup>3</sup>);
- Tipičan moguć materijal (kontejner, kamioni): količina, karakteristika, potrošnja, itd.

### Utvrđivanje ciljeva i scenarija

Tenderska dokumentacija mora definisati što je više moguće obim usluga. Rizik po održivost sistema je utvrđivanje visokih očekivanja u pogledu usluga bez razmatranja troškova i načina finansiranja. Ukoliko opština (i na kraju građanin) nije u mogućnosti da finansira usluge na potrebnom nivou, usluga će propasti, stati ili prestati. Da bi se izbegla ova poteškoća, neophodno je utvrditi ciljeve i obračun troškova.

Na početku neophodno je utvrditi osnovne ciljeve i prioritete opština u uslugama u vezi otpada:

- Koje su različite oblasti opštine u vezi usluga?
- Koje se usluge pružaju u svakoj oblasti? : sakupljanje otpada i prevoz, usluge ručnog čišćenja, usluge mašinskog čišćenja. Koja je optimalna učestalost usluga u svakoj oblasti?
- Da li je moguće razmatrati različitu učestalost u urbanoj i ruralnoj oblasti?
- Da li je moguće investirati u okviru budžeta;
- Da li je budžet odgovarajući? Da li postoje mogućnosti da se poveća?
- Ko će biti vlasnik kontejnera: građanin? Kompanija? Opština?
- Ko će biti vlasnik kamiona: Kompanija? Opština?
- Ko je zadužen za popravku i zamenu kontejnera;

Na osnovu ovoga, zadatak inženjera je da predloži i razgovara sa upravnim odborom, o **različitim scenarijima** u pogledu zona, učestalosti, kontejnera i kamiona, na primer:

- **Scenario 1** : Jednom dnevno, 200 m između svakog domaćinstva
  - plastične kante od 1100 L na celoj teritoriji;
  - centar grada: sakupljališta na svakih 400 m duž glavnih puteva, 6/7 dana nedeljno, 1 noćna smena;
  - predgrađe: sakupljališta na svakih 400 m duž glavnih puteva, 2/7 dana nedeljno, 1 obilazak u toku dana;

- ruralna oblast, 1/7 dana nedeljno, 1 obilazak u toku dana;
  - 1/7 dana nedeljno u ruralnoj oblasti, 1 obilazak u toku dana.
- 
- Scenario 2: dva puta nedeljno, 100 m između svakog domaćinstva
    - Kante i od 1700 i 1100 L u urbanoj oblasti; kante od 1700 L u ruralnoj oblasti;
    - o centar grada: sakupljališta na svakih 200 m duž svih puteva, 2/7 dana nedeljno, 1 noćna smena;
    - 1 dodatna smena na glavnoj ulici svaki dan (restorani, poslovni prostor, prodavnice);
    - predgrađe: sakupljanje samo duž glavnih puteva, sakupljališta na svakih 400 m, 2/7 dana nedeljno, 1 obilazak u toku dana;
    - ruralna oblast, sakupljanje samo duž glavnih puteva, na raskrsnicama sa sporednim putevima, 1/7 dana nedeljno, 1 obilazak u toku dana.

## Obračun troškova scenarija, upoređivanje i donošenje odluka

Na osnovu ovog, inženjer može izračunati troškove investicije i operative troškove (godišnje troškove, troškove po toni, troškove po porodici) svakog scenarija i predstaviti rezultate upravnom odboru, a onda i gradonačelniku, kako bi doneli odluku u pogledu scenarija ili izradili neki drugi, uzimajući u obzir efekat troškova.

Druga opcija je razviti scenario korak po korak, poboljšanjem usluga tokom perioda, na primer:

- 1. godina: pružanje usluga u urbanim oblastima;
- 2. godina: kupovina kanti i novih kamiona i proširenje usluga na prigradska naselja;
- 3. godina: kupovina kanti i novih kamiona i proširenje usluga na ruralne oblasti.

## Proces pre tendera

### Komunikacija

#### Adaptacija zakonodavstva

Izrada i usvajanje Uredbe o upravljanju otpadom, definisanje propisa, zadataka, organizacija, odgovornosti i kazni neophodnih za dobro sprovođenje novih usluga. Trenutni model koji su usvojile opštine (npr. Prizren, Vučitrn, Srbica) može se koristiti kao primer, jer je već prošao test zakonitosti od strane Ministarstva lokalne samouprave.

**Uspostavljanje Jedinice za upravljanje otpadom** u opštini, u skladu sa Zakonom o otpadu koja će biti zadužena za sprovođenje Uredbe.

U skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i podzakonskim aktima RKJN-a, opština bi trebala da planira nabavku usluga upravljanja otpadom. Ukupna vrednost usluga koje se nabavljaju u toku fiskalne godine treba da bude planirana u fazi javne nabavke. Detaljna pravila o planiranju aktivnosti nabavke su objavljena od strane RKJN-a (Priručnik br. II) i to je uobičajena praksa kod svih javnih organa, uključujući i opštine.

Pošto naplatu naknada treba da vrši opština, od ključnog je značaja da odgovorna Direkcija za finansije u opštini ima potrebne **kodeve dodeljene za prihode od poreza na odlaganje otpada**. U okviru ovih napora, konsolidovani pristup iz Asocijacije kosovskih opština treba preduzeti za rešavanje svih budžetskih pitanja sa Ministarstvom finansija, **uključujući raspodelu prihoda iz sopstvenih izvora prihoda** (prihod od poreza na odlaganje otpada) i **rashoda** (plaćanje za nabavljene usluge).

#### Izrada tenderske dokumentacije

Kada su scenario i budžet definisani, moguće je napisati specifikaciju tenderske dokumentacije, sa jasnim opisom:

- Potrebnog materijala (kontejneri, kamioni) sa minimalnim tehničkim zahtevima;
- Zona, trasa, rasporeda i učestalosti;
- Odgovornosti održavanja;
- Zadataka kontrole opština i kompanija;
- Podataka koje kompanija treba da prikupi i prosledi opštini, učestalost (vremenski raspored kamiona i kilometraža, podaci u vezi održavanja kanti i kamiona, dnevna količina otpada, itd.)
- Načina obračuna troškova usluga (po toni, po kontejneru, ...);
- Kazni kompanijama protiv loše prakse (neispražnjeni kontejneri, prljava sakupljališta ili putevi, divlje deponije, itd.);
- Troškova dodatnih usluga (obezbeđivanje više kanti, itd.);
- Mogućnosti predlaganja drugih alternativnih scenarija;
- Kriterijumi za izbor kompanije, itd.

## **Tender, procena ponuda**

Tender

Procena ponuda

Odluka

Ugovor

Sprovođenje



UPRAVLJANJE OTPADOM NA KOSOVU:  
IZAZOVI I MOGUĆNOSTI

