



**Izveštaj revizije učinka
FUNKCIONISANJE ZAŠTITE POTROŠAČA**

Broj: RU 004-22

Banja Luka, septembar 2023. godine

SADRŽAJ

ZAKLJUČAK REVIZIJE	1
LISTA SKRAĆENICA	2
PREDGOVOR	3
REZIME.....	5
1. UVOD	8
1.1. Pozadina i motivi revizije	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	9
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije	10
1.3.1. Obim i ograničenja revizije	10
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	11
1.3.4. Kriterijumi revizije	11
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja	12
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	13
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	13
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	14
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije	16
3. NALAZI.....	17
3.1. Pretpostavke za uspješno funkcionisanje zaštite potrošača	17
3.1.1. Implementacija regulatornog okvira.....	17
3.1.2. Institucionalni i organizacioni kapaciteti nosilaca zaštite potrošača	18
3.2. Mjere i aktivnosti na planu unaprijeđenja zaštite potrošača	22
3.2.1. Mjere i aktivnosti Ministarstva trgovine i turizma na zaštiti potrošača	22
3.2.2. Mjere i aktivnosti jedinica lokalne samouprave na zaštiti potrošača.....	24
3.2.3. Mjere i aktivnosti javnih preduzeća na zaštiti potrošača	27
3.2.4. Mjere i aktivnosti Republičke uprave za inspekcijske poslove na zaštiti potrošača	30
3.3. Praćenje, evaluacija i izvještavanje.....	31
3.3.1. Evidencije potrošačkih prigovora i izvještavanje	32
3.3.2. Rezultati provedenih mjera i aktivnosti na planu zaštite potrošača	33
4. ZAKLJUČCI.....	35
5. PREPORUKE	38
6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ	41

ZAKLJUČAK REVIZIJE

"FUNKCIONISANJE ZAŠTITE POTROŠAČA"

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Funkcionisanje zaštite potrošača".

Osnovni cilj ove revizije je da ispita kako funkcioniše sistem zaštite potrošača te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem bi subjekti odgovorni za zaštitu potrošača stvorili pretpostavke za uspješnije provođenje mjera i aktivnosti u cilju osiguranja višeg nivoa zaštite potrošačkih prava.

Revizijom su obuhvaćene institucije nadležne i odgovorne za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj i to: Ministarstvo trgovine i turizma, Republička uprava za inspekcijske poslove, jedinice lokalne samouprave i javna (komunalna) preduzeća.

Revizijom je obuhvaćen period od 2019. do 2022. godine, kao i tekuća 2023. godina.

Revizijom je utvrđeno da je u posmatranom periodu unaprijeđena zaštita potrošača, ali da ona, zbog poteškoća u implementaciji regulatornog okvira i nedovoljno iskorišćenih institucionalnih i organizacionih mehanizama zaštite potrošača, ne funkcioniše na način kojim bi se u potpunosti obezbijedila efikasna i efektivna zaštita potrošača na cjelokupnom prostoru Republike Srpske.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila Nacrt izvještaja Ministarstvu trgovine i turizma, Republičkoj upravi za inspekcijske poslove, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima obuhvaćenim revizijom.

Primjedbi na Nacrt izvještaja nije bilo.

Konačan izvještaj je dostavljen svim institucijama kojima, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, treba dostaviti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.qsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene Vladi Republike Srpske, odnosno Ministarstvu trgovine i turizma, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti funkcionisanje sistema zaštite potrošača i obezbijediti viši nivo zaštite potrošačkih prava.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Darko Bilić, vođa revizorskog tima i Angelika Kos, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

BiH	Bosna i Hercegovina
RS	Republika Srpska
EU	Evropska unija
Vlada	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
Zakon	Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj
Program	Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj
Ministarstvo	Ministarstvo trgovine i turizma
RUIP	Republička uprava za inspekcijske poslove
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JP	Javna preduzeća
Udruženje	Udruženja za zaštitu potrošača
Komisija	Komisija za rješavanje reklamacija potrošača
Ekonomске usluge	Usluge od opšteg ekonomskog interesa
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode vrhovne revizorske institucije su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora, odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti mogu se definisati na sljedeći način:²

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišćeni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorišćavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korišćenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini, kao revizija uspjeha/uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi, revizijom učinka daje se odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

U dijelu koji se odnosi na reviziju učinka Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske reguliše sljedeće:

¹ ISSAI 100 paragraf 22

² ISSAI 300 paragraf 11

Glavna služba za reviziju, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost Glavne službe za reviziju koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade Republike Srpske i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka Glavna služba za reviziju prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka.

Vlada i revidirane institucije obavezni su da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka revizije učinka i da ga dostave Glavnoj službi za reviziju i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.“

Odredbe zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlašćenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada Republike Srpske, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema Narodnoj skupštini Republike Srpske i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da Narodna skupština Republike Srpske i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. Narodna skupština Republike Srpske, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišćeni uz uvažavanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti odgovor ne može u potpunosti dati finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva Narodne skupštine Republike Srpske i javnosti, potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izvještaji revizije učinka, kao osnovni proizvod revizijskog procesa, su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orjentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izvještaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unaprijeđenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora, revizija učinka posebno dobija na značaju.

REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije za javni sektor, provela reviziju učinka "Funkcionisanje zaštite potrošača".

Osnovni cilj ove revizije je da ispita kako funkcioniše sistem zaštite potrošača te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem bi subjekti odgovorni za zaštitu potrošača stvorili pretpostavke za uspješnije provođenje mjera i aktivnosti u cilju osiguranja višeg nivoa zaštite potrošačkih prava.

Rezime nalaza, zaključaka i preporuka ove revizije dajemo u nastavku.

Nalazi revizije, koji su zasnovani na relevantnim, dovoljnim i pouzdanim revizijskim dokazima, pokazuju da:

- Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj preuzeti su načini zaštite prava potrošača iz Evropske unije i bliže su uređeni pojedini segmenti u oblasti zaštite potrošača i na taj način uspostavljen je relevantan formalno-pravni okvir za zaštitu potrošača.
- Ministarstvo trgovine i turizma je u skladu sa planskim aktima provodilo određene aktivnosti promotivne, edukativne i informativne prirode u cilju uspostavljanja funkcionalnog sistema za zaštitu potrošača.
- Značajnu ulogu u ostvarivanju zaštite potrošača imaju udruženja za zaštitu potrošača. U evidenciju Ministarstva trgovine i turizma upisano je 10 udruženja građana koji se između ostalog bave i zaštitom potrošača. Za sufinansiranje materijalnih troškova i finansiranje projekata iz oblasti zaštite potrošača, Ministarstvo trgovine i turizma je, u posmatranom periodu, obezbijedilo udruženjima 350.000 KM od čega se oko 50% odnosilo na finansiranje projekata iz oblasti zaštite potrošača.
- Arbitražni odbori pri Privrednoj komori Republike Srpske i Zanatsko preduzetničkoj komori Republike Srpske kao mehanizmi zaštite potrošača nisu formirani.
- Savjetodavna tijela za zaštitu potrošača formirana su u 23 jedinice lokalne samouprave, iako je Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj stupio na snagu 2012. godine. Savjetodavna tijela funkcionišu u 12 jedinica lokalne samouprave.
- Savjetodavna tijela u jedinicama lokalne samouprave uglavnom su se bavila pitanjima koja se odnose na promjene cijena ekonomskih usluga. Jedinice lokalne samouprave su u posmatranom periodu imale različite pristupe i prakse prilikom utvrđivanja cijena ekonomskih usluga.
- Komisije za rješavanje reklamacija potrošača formirane su u 35 javnih preduzeća u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i koja pružaju ekonomske usluge.
- Prigovori potrošača na ekonomske usluge uglavnom se odnose na kontinuitet i kvalitet usluge, a u posmatranom periodu imaju nešto izraženiji rast u odnosu na rast drugih potrošačkih prigovora.
- Prigovori potrošača se uglavnom odnose na kvarove, očitavanje i fakturisanje isporučene usluge i otpis „neopravdanog“ duga. Prigovori potrošača su se rješavali u roku od 1 do 133 dana, a najčešće u zakonom propisanim rokovima i u korist potrošača.
- U posmatranom periodu, povećan je broj zahtjeva potrošača koji su se obraćali Republičkoj upravi za inspeksijske poslove po osnovu reklamacija za kupljenu robu ili uslugu. Provedeni inspeksijski nadzori po osnovu reklamacija potrošača pokazuju da je 3/4 tih reklamacija bilo opravdano.

- Nosioци zaštite prava potrošača nisu u potpunosti uspostavili pouzdane evidencije o prigovorima potrošača koji bi bili osnova za funkcionalno izvještavanje o zaštiti potrošača.
- Veći broj javnih preduzeća pružalaca ekonomskih usluga nije provodio ispitivanja zadovoljstva korisnika-potrošača javnim komunalnim uslugama.
- Ministarstvo trgovine i turizma je, na osnovu izvještaja udruženja za zaštitu potrošača, sačinjavalo svoje izvještaje i dostavljalo Vladi Republike Srpske.

Na osnovu prezentovanih nalaza, revizija je zaključila da je u posmatranom periodu unaprijeđena zaštita potrošača, ali da ona, zbog poteškoća u implementaciji regulatornog okvira i nedovoljno iskorišćenih institucionalnih i organizacionih mehanizama zaštite potrošača, ne funkcioniše na način kojim bi se u potpunosti obezbijedila efikasna i efektivna zaštita potrošača na cjelokupnom prostoru Republike Srpske, te da postoji potreba za unaprijeđenjem funkcionisanja sistema u cilju obezbjeđenja višeg nivoa zaštite potrošača i njihovih prava. U skladu sa tim, revizija je utvrdila sljedeće zaključke:

- Implementacija regulatornog okvira u oblasti zaštite potrošača, po preduzetim mjerama i aktivnostima nadležnih institucija i za to osiguranim resursima, nije u potpunosti obezbijedila efikasan sistem zaštite potrošača.
- Jedinice lokalne samouprave nisu aktivno učestvovalе u zaštiti potrošača na svojoj teritoriji i nisu u potpunosti uspostavile organizacione kapacitete za zaštitu potrošača kroz formiranje savjetodavnih tijela za zaštitu potrošača.
- Javna preduzeća nisu u dovoljnoj mjeri preduzimala aktivnosti na planu zaštite potrošača i formiranju komisija za rješavanje reklamacija potrošača kao jednog od mehanizama zaštite prava potrošača.
- Prigovori potrošača na ekonomske usluge imaju tendenciju rasta u posmatranom periodu, a uglavnom se odnose na kvalitet i kontinuitet usluga i najčešće se rješavaju u korist potrošača.
- Izvještavanje o prigovorima potrošača i zaštiti prava potrošača ne zasniva se na potpunim i pouzdanim evidencijama nosilaca zaštite potrošača i na prethodno provedenim analizama i evaluacijama.

Na osnovu prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, revizija daje preporuke Vladi Republike Srpske i Ministarstvu trgovine i turizma, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima o promjenama koje je potrebno učiniti u sistemu kako bi sistem bolje funkcionisao i kako bi se obezbijedio viši nivo zaštite prava potrošača. U skladu s tim revizija daje sljedeće preporuke:

- Vlada Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma treba da analiziraju funkcionisanje sistema zaštite potrošača po svim njegovim segmentima, uključujući i regulatorni okvir, i da, po potrebi, pristupe promjenama u cilju njegove pune integritetnosti.
- Ministarstvo trgovine i turizma, u koordinaciji sa drugim nosiocima zaštite potrošača treba da kreira i propiše formu, sadržaj i strukturu evidencija o potrošačkim prigovorima i uspostavi funkcionalan način izvještavanja u sistemu zaštite potrošača.
- Jedinice lokalne samouprave, u okviru svoje nadležnosti, treba aktivnije da pristupe ostvarivanju svoje uloge u sistemu zaštite potrošača i da intenziviraju aktivnosti na planu organizovanja funkcionalnih savjetodavnih tijela.
- Javna preduzeća treba da intenziviraju aktivnosti na planu organizovanja funkcionalnih komisija za rješavanje reklamacija potrošača kao jednog od mehanizama zaštite prava potrošača.

- Javna preduzeća treba da preduzimaju aktivnosti na rješavanju prigovora potrošača u zakonom predviđenom roku i u skladu objektivnim okolnostima i prirodom prigovora.
- Javna preduzeća treba da uspostave potpune evidencije potrošačkih prigovora koje će, uz ispitivanje zadovoljstva korisnika usluga, biti osnova za izvještavanje o zaštiti potrošača.
- Javna preduzeća i jedinice lokalne samouprave treba koordinirano da rade na planu donošenja odluka o promjenama uslova snabdijevanja i cijena komunalnih usluga.

1. UVOD

1.1. Pozadina i motivi revizije

Zaštita potrošača je oblast od javnog interesa i kao takva predstavlja osnov efikasnog, konkurentnog i pravednog društva, uređenog tržišta, sistem vrijednosti koji obezbjeđuje zaštitu prava, bezbjednost i zdravlje potrošača. Zajednička odlika svih modernih demokratskih društava je zaštita interesa ekonomski slabije strane u poslovnim transakcijama na tržištu. S tim u vezi, politika zaštite potrošača je skup mjera i aktivnosti usmjerenih na jačanje uloge potrošača i zaštitu njihovih prava, koja učestvuje na tržištu kao kupac proizvoda i usluga u neprofesionalne svrhe, odnosno koja na tržištu nabavlja proizvode i usluge za lične ili porodične potrebe.³

Savremeno tržište, osim što omogućava potrošačima široku ponudu proizvoda i usluga, podrazumijeva visok i jedinstven nivo zaštite prava potrošača. Zadatak nadležnih organa je da obezbijede zakonodavni okvir i alate koji potrošaču omogućavaju da donosi odgovorne odluke pri kupovini proizvoda i usluga, na osnovu potpunih i jasnih informacija. Unaprijeđenje zaštite potrošača je važan segment razvoja tržišta i ističe se značaj kontinuiranog jačanja institucionalnih kapaciteta koji predstavljaju osnov za provođenje efikasne politike zaštite potrošača, kao i postojanja i funkcionisanja efikasnih instrumenata za rješavanje potrošačkih prigovora

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) i Evropske unije (u daljem tekstu: EU), koji je stupio na snagu sredinom 2015. godine, BiH se obavezala da uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU. U Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU i pratećem Analitičkom izvještaju ocijenjeno je da je BiH u ranoj fazi pripremljenosti u oblasti zaštite potrošača, da nije postignut napredak u ovoj oblasti, te da posebnu pažnju treba posvetiti usklađivanju zakonodavstva o zaštiti potrošača na svim nivoima sa pravnom stečevinom EU i osiguravanjem njegovog pravilnog provođenja.⁴

U Programu za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: Program) kao zaključak navodi se da iako je normativno uređena i najvećim dijelom izgrađena infrastruktura za efikasno provođenje politike zaštite potrošača, izgradnja sistema zaštite potrošača u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS) nije završena niti u institucionalnom smislu niti u kontekstu nevladinog sektora. Iako je potrošački pokret u RS zabilježio napredak, kako u pogledu broja aktivnih udruženja, tako i u pogledu sve veće prepoznatljivosti kod prosječnog potrošača, i dalje su udruženja nedovoljno jaka i organizovana, a njihova aktivnost nije dovoljno koordinisana.

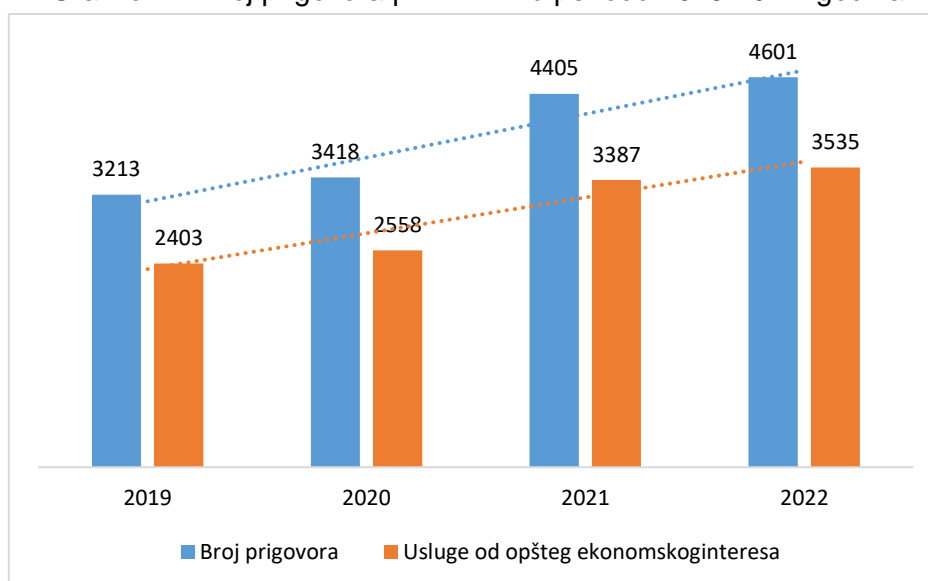
U Strategiji razvoja trgovine Republike Srpske za period 2022-2028. godine, navodi se da se udruženjima iz RS obraća veliki broj građana, a da se najviše prigovora potrošača odnosi na usluge od opšteg ekonomskog interesa (u daljem tekstu: ekonomske usluge) poput isporuke električne i toplotne energije, gasa i vode te telekomunikacijskih usluga i javnog transporta.

Navedeno potvrđuju i podaci iz godišnjih izvještaja Ministarstva trgovine i turizma (u daljem tekstu: Ministarstvo) o prigovorima potrošača u RS sačinjeni na osnovu evidencija potrošačkih prigovora udruženja, a koji pokazuju da broj prigovora u periodu 2019-2022. godine ima tendenciju rasta što je prikazano na sljedećem grafikonu.

³ Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj za 2022-2023. godinu, maj 2022. godine

⁴ Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 2019, 2020, 2021 i 2022.

Grafikon 1. Broj prigovora potrošača u periodu 2019-2022. godina



Izvor: Ministarstvo, Izvještaji o prigovorima potrošača

Podaci iz grafikona pokazuju da, u posmatranom periodu, ukupan broj prigovora raste, kao i broj prigovora na ekonomske usluge, ali da nešto izraženiji rast imaju prigovori na ekonomske usluge. Broj prigovora potrošača 2022. godine u odnosu na 2019. godinu veći je za oko 43%, dok je broj prigovora po osnovu ekonomskih usluga veći za oko 47%.

Posmatrano u strukturi potrošačkih prigovora, od ukupnog broja prigovora, najveći broj prigovora se odnosio na usluge od opšteg ekonomskog interesa (oko 75%), te u zavisnosti od godine posmatranja, na prodaju proizvoda i pružanje usluga (13%) i na odgovornost i garanciju za proizvod ili uslugu (12%).⁵

Analizom raspoloživih podataka i informacija, kao i provedenim intervjuima sa predstavnicima nadležnih institucija, utvrđeno je da postoje određene poteškoće u funkcionisanju sistema zaštite potrošača. Prisutni su problemi u implementaciji Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj⁶ (u daljem tekstu: Zakon), realizacija planiranih mjera i aktivnosti na planu zaštite potrošača ne provodi se predviđenom dinamikom. Broj prigovora potrošača u odnosu na prethodne godine se povećava, što ukazuje na potrebu intenziviranja aktivnosti nadležnih institucija na planu zaštite potrošača.

1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije učinka je funkcionisanje sistema zaštite potrošača, odnosno mjere i aktivnosti nadležnih institucija u sistemu zaštite potrošača na planu unaprijeđenja zaštite prava potrošača. U skladu sa predmetom revizije, problem kojim se revizija bavila bio je efikasnost funkcionisanja sistema zaštite potrošača prikazanog po nosiocima zaštite potrošača u sistemu i preduzetim mjerama i aktivnostima na njegovom unaprijeđenju, kao i postignutim rezultatima u kontekstu uspješnosti provedenih mjera i aktivnosti na planu zaštite potrošača.

Osnovni cilj ove revizije je da ispita kako funkcioniše sistem zaštite potrošača te da se na osnovu provedenog ispitivanja ponude preporuke čijim provođenjem bi subjekti odgovorni

⁵ Prilog 2. Struktura potrošačkih prigovora, 2019-2022. godina

⁶ Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 6/12, 63/14, 18/17 i 90/21)

za zaštitu potrošača stvorili pretpostavke za uspješnije provođenje mjera i aktivnosti u cilju osiguranja višeg nivoa zaštite potrošačkih prava.

Pristup u ovoj reviziji je dominantno orijentisan na sistem koji se bavi ispitivanjem načina njegovog funkcionisanja. Provedena ispitivanja treba da daju odgovore na pitanja kako institucije koje imaju određene uloge i nadležnosti i odgovornosti u pogledu zaštite prava potrošača ispunjavaju svoje uloge i time doprinose funkcionisanju sistema zaštite potrošača. U skladu sa tim, osnovno revizijsko pitanje na koje se tražio odgovor u ovoj reviziji učinka glasi:

Kako funkcioniše sistem zaštite potrošača?

Da bi se odgovorilo na osnovno pitanje, ispitivanja revizije su bila usmjerena na prikupljanje i predstavljanje podataka i informacija koji bi dali odgovor na sljedeća tri pitanja:

1. Kako su kroz postojeći regulatorni okvir osigurani institucionalni i organizacioni mehanizmi u cilju efikasnije zaštite potrošačkih prava?
2. Na koji način se provode mjere i aktivnosti na planu unaprijeđenja zaštite potrošača?
3. Kako nadležne institucije prate, evaluiraju i izvještavaju o provedenim mjerama i aktivnostima?

1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

U ovom poglavlju predstavljani su obim revizije i ograničenja, uzorak i način izbora uzorka, izvori revizijskih dokaza, metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza i kriterijumi revizije.

1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Uvažavajući uloge, nadležnosti i odgovornosti ključnih aktera u sistemu zaštite potrošača definisane Zakonom, subjekti koji su bili obuhvaćeni ovom revizijom učinka su: Ministarstvo, Republička uprava za inspekcijske poslove – tržišna inspekcija (u daljem tekstu: RUIP), jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) i javna (komunalna) preduzeća (u daljem tekstu: JP).

Revizija je ispitivala vanskudske načine zaštite prava potrošača, a u fokusu ispitivanja bila je zaštita potrošača u ostvarivanju ekonomskih usluga, imajući u vidu da prigovori potrošača po osnovu ekonomskih usluga imaju dominantno učešće u strukturi potrošačkih prigovora, kao i da ove usluge pružaju privredna društva organizovana kao JP.

Aktivnosti i procesi u pogledu zaštite potrošača koje su bile u fokusu revizije su aktivnosti na: daljoj izgradnji i jačanju infrastrukture za efikasno provođenje politike zaštite potrošača, unaprijeđenju i razvoju regulatornog okvira i integracije potrošačkih prava u sve sektorske politike, edukaciji, savjetovanju i informisanju institucija javnog sektora o ulogama nadležnostima i odgovornostima u sistemu zaštite potrošača, kao i potrošača o njihovim pravima, postupanju nadležnih institucija prilikom nepoštovanja prava potrošača u cilju brzog i efikasnog rješavanja potrošačkih prigovora sa posebnim osvrtom na pružaoce ekonomskih usluga.

Iz navedenih razloga, u ovoj reviziji, ključna ispitivanja i prikupljanje podataka, dokumenata i informacija, prije svega, vršila su se u JLS i JP – pružaocima usluga od opšteg ekonomskog interesa, kao subjektima koji su, u cilju zaštite interesa i prava potrošača, obavezni da formiraju i upravljaju radom savjetodavnih tijela za zaštitu potrošača – korisnika ekonomskih usluga, odnosno komisijama za rješavanje reklamacija potrošača. U skladu sa tim, detaljnijim ispitivanjima obuhvaćeno je 10 JLS i 11 JP koji su izabrani na osnovu sljedećih kriterijuma:

- administrativno-teritorijalni raspored JLS;

- broj stanovnika u JLS;
- stepen razvijenosti JLS;
- postojanje/nepostojanje savjetodavnih tijela pri JLS;
- JP prema vrsti djelatnosti, odnosno pružanja komunalne usluge;
- postojanje/nepostojanje komisija za rješavanje reklamacije pri JP.

Revizijom je obuhvaćen period od četiri godine i to period od 2019. do 2022. godine. Određene aktivnosti nadležnih institucija na planu zaštite potrošača, zbog specifičnosti njihovog provođenja, zahtijevale su i određene podatke i informacije iz 2023. godine.

U svom radu, revizija se nije bavila ispitivanjem načina rješavanja potrošačkih sporova u sudskim postupcima pred nadležnim sudovima.

1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci, činjenice i informacije, koji daju odgovore na postavljena pitanja ove revizije, pribavljeni su od institucija sistema koje imaju određene uloge i odgovornosti u oblasti zaštite prava potrošača, a to su Ministarstvo, RUIP, JLS i JP.

Podaci i informacije od navedenih subjekata prikupljani su iz različitih izvora kao što su: strateški akti, planovi i programi na kojima se zasniva zaštita potrošača, zakonski, podzakonski i interni akti relevantni za ostvarivanje zaštite prava potrošača, izvještaji, informacije, odluke i zaključci nadležnih institucija, evidencije i baze podataka o broju i strukturi potrošačkih prigovora, interni akti JLS - rješenja, pravilnici, odluke, zapisnici savjetodavnih tijela, interni akti JP – rješenja, pravilnici, odluke, zapisnici komisija i drugi relevantni dokumenti.

Određeni podaci i informacije, putem radno-konsultativnih sastanaka, prikupljani su u Privrednoj komori Republike Srpske i Zanatsko-preduzetničkoj komori Republike Srpske, kao i u udruženjima, s obzirom na njihovu zakonom definisanu ulogu u sistemu zaštite potrošača.

1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza

Prikupljanje potrebnih informacija je vršeno preuzimanjem i pregledom dokumentacije, putem intervjua sa odgovornim licima, putem upitnika koji su popunjavale JLS i JP, posmatranjem određenih aktivnosti, procesa i procedura koje se odnose na organizaciju i funkcionisanje zaštite potrošača, organizovanjem fokus i referentnih grupa, pregledom web stranica, studijama slučaja i drugim metodama. Intervjui su obavljani sa predstavnicima nadležnih institucija odgovornim za zaštitu potrošača u RS.

U cilju prikupljanja podataka i informacija kvantitativnog i kvalitativnog karaktera održano je preko 20 sastanaka sa preko 60 lica iz 30 različitih institucija.

Metode koje su se primjenjivale u analizi prikupljenih podataka odnosile su se na analizu dokumentacije, analizu upitnika i intervjua, metode deskripcije, metode kompilacije, metode analize i sinteze, komparativne metode, statističke analize i obrade podataka, kao i analize studije slučaja.

1.3.4. Kriterijumi revizije

Ova revizija je po svom sadržaju sistemska i orijentisana je na funkcionisanje sistema zaštite potrošača. Kako sistem zaštite potrošača čini veliki broj segmenata, odnosno institucija sa različitim nadležnostima, ulogama i odgovornostima, organizaciono povezanih kroz značajan broj procesa i aktivnosti koji se odvijaju u sistemu, od efikasnog (uspješnog) funkcionisanja svakog pojedinačnog segmenta zavisi efikasnost funkcionisanja cjelokupnog sistema.

Kriterijumi revizije proizilaze iz definisanog revizijskog problema i formulisani su u skladu sa postavljenim pitanjima i najvećim dijelom su zasnovani na regulatornom okviru. Ovim su okvirom uz ciljeve i načela funkcionisanja sistema zaštite potrošača, definisane obaveze i odgovornosti nadležnih institucija, kako na republičkom tako i na lokalnom nivou. U skladu sa navedenim neki od osnovnih kriterijuma revizije bili bi:

- U skladu sa regulatornim i strateškim okvirom uspostavljene su pretpostavke za efikasno funkcionisanje sistema zaštite potrošača;
- Postojanje i provođenje programa i planova za unaprijeđenje sistema zaštite potrošača u cilju osiguranja višeg nivoa zaštite potrošačkih prava;
- Uspostavljeni su institucionalni kapaciteti sa definisanim ulogama, odgovornostima i obavezama ključnih subjekata u sistemu zaštite potrošača;
- Postojanje i funkcionisanje savjetodavnih tijela u okviru JLS;
- Postojanje i funkcionisanje komisija za rješavanje reklamacija u okviru JP;
- Postojanje i funkcionisanje udruženja za zaštitu potrošača;
- Postojanje pouzdanih evidencija sa podacima, informacijama i pokazateljima o funkcionisanju sistema zaštite potrošača i njihovo korišćenje u planiranju i provođenju mjera i aktivnosti na unaprijeđenju zaštite potrošača;
- Na osnovu provedenih analiza i ocjene stanja zaštite potrošača preduzimaju se mjere i aktivnosti na planu njegovog unaprijeđenja;
- Postojanje i primjena procedura za praćenje i izvještavanje o stanju u oblasti zaštite potrošača kao i nadzor nad izvršavanjem obaveza nadležnih institucija u sistemu zaštite potrošača;
- Primjeri dobre prakse.

Utvrđivanjem i primjenom navedenog obima revizije, izvora i načina prikupljanja potrebnih podataka i informacija i njihovom analizom pribavljeni su dovoljni, relevantni i pouzdani revizijski dokazi te u skladu sa definisanim kriterijumima formirani su nalazi i zaključci revizije.

1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljene:

- 1 Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se GSRJS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na funkcionisanje zaštite potrošača. U ovom poglavlju prikazan je predmet revizije i revizijska pitanja te je, kroz obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize podataka, kriterijume revizije predstavljen dizajn revizije.
- 2 Opis predmeta revizije** – predmet revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast zaštite potrošača.
- 3 Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 Preporuke** – date su preporuke čija bi primjena od strane nadležnih institucija trebala da obezbijedi bolje funkcionisanje sistema zaštite potrošača i osigura viši nivo zaštite potrošačkih prava.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Nacrtu izvještaju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Karakteristike predmeta revizije

Oblast zaštite potrošača u RS je kompleksna i uređena različitim zakonima te su prava i interesi potrošača u nadležnosti većeg broja institucija na različitim nivoima organizovanja.

Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj su regulisana brojna pitanja koja se tiču zaštite ekonomskih interesa potrošača. Utvrđeni su nosioci zaštite potrošača, odnosno subjekti odgovorni za zaštitu potrošača u RS, kako organi i institucije vlasti, tako i udruženja, te predstavnici poslovne zajednice, koji imaju obavezu da u svojim aktima kojim se definišu politike i programi rada uključe i zahtjeve iz oblasti zaštite prava potrošača.

Programima u oblasti zaštite potrošača na nivou Republike utvrđuju se ciljevi politike zaštite potrošača, način i dinamika ostvarivanja ciljeva, subjekti ovlašteni za realizaciju Programa, finansijska sredstva i drugi elementi značajni za ostvarivanje zaštite potrošača i njihovih prava.

Osnovna prava potrošača u smislu ovog zakona su:

- 1) Pravo na zadovoljenje osnovnih potreba – navedeno pravo podrazumijeva dostupnost najnužnijih proizvoda i usluga, kao što su hrana, odjeća, obuća, stambeni prostor, voda, električna energija, zdravstvena zaštita, obrazovanje i higijena,
- 2) Pravo na bezbjednost – pravo na zaštitu od robe i usluga koje su opasne po život, zdravlje, imovinu ili životnu sredinu i čije je posjedovanje ili upotreba zabranjena,
- 3) Pravo na informisanost – pravo na raspolaganje tačnim podacima neophodnim za razuman izbor među ponuđenom robom i uslugama,
- 4) Pravo na izbor – mogućnost izbora između više roba i usluga, po prihvatljivim cijenama i uz garanciju kvaliteta,
- 5) Pravo da se čuje glas potrošača – pravo da posredstvom udruženja za zaštitu potrošača bude predstavljan i da učestvuje u radu nadležnih organa koji rješavaju pitanja od interesa za potrošače,
- 6) Pravo na pravnu zaštitu – pravo da potrošač zahtijeva zaštitu u zakonom predviđenom postupku u slučaju povrede prava i pravo na naknadu materijalne i nematerijalne štete koju mu pričinio trgovac,
- 7) Pravo na obrazovanje – pravo na sticanje osnovnih znanja i vještina neophodnih za pravilan i pouzdan izbor robe i usluga, kao i znanja o osnovnim pravima i obavezama potrošača i načinu njihovog ostvarivanja,
- 8) Pravo na zdravu i održivu životnu sredinu – pravo na život i rad u okruženju koje nije rizično po zdravlje potrošača.⁷

Zaštitu svojih prava potrošač može ostvariti u vansudskom i sudskom postupku. Vansudska zaštita prava potrošača ostvaruje se pred nadležnim inspekcijskim organima i organima za arbitražno rješavanje sporova, uz uslov da je potrošač prethodno iscrpio sve druge (vansudske) mogućnosti za ostvarivanje svojih prava definisanih ovim zakonom.⁸ Sudska zaštita prava potrošača ostvaruje se u sudskim postupcima pred nadležnim sudovima.

Prema Zakonu, pod ekonomskom uslugom se podrazumijeva usluga snabdijevanja električnom energijom, gasom, toplotnom energijom, vodom, usluga odvoda otpadnih voda, usluga telekomunikacija, poštanskih usluga, usluga javnog prevoza u gradskom i međugradskom saobraćaju, usluga održavanja čistoće i druge usluge propisane zakonom,

⁷ Član 3. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

⁸ Član 126. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

od kojih se određene pružaju posredstvom distributivne mreže, čiji kvalitet, uslove pružanja, odnosno cijenu uređuje ili kontroliše državni organ, republički organ uprave ili drugi nosilac javnog ovlaštenja, radi zadovoljenja opšteg društvenog interesa.⁹ Istovremeno, Zakonom o komunalnim djelatnostima¹⁰, ove usluge su definisane kao usluge od posebnog javnog interesa, a čije pružanje, način obavljanja, kvalitet, cijenu, način organizovanja, i slično, uređuje i kontroliše organ JLS.

Ukoliko je korisnik nezadovoljan kvalitetom ili obračunom usluge, ima pravo da pružaocu usluge podnese prigovor u pisanoj ili elektronskoj formi lično ili posredstvom udruženja. Trgovac koji pruža ekonomsku uslugu dužan je da formira komisiju za rješavanje reklamacija potrošača (u daljem tekstu: Komisija) u čijem radu moraju učestvovati predstavnici udruženja za zaštitu potrošača. Komisija je obavezna da na reklamaciju potrošača odgovori u pisanoj formi u roku od 30 dana od dana prijema prigovora, o čemu vodi posebnu evidenciju.¹¹ Komisiju za rješavanje reklamacija potrošača finansira trgovac koji je osniva.

Ukoliko korisnik usluge nije zadovoljan rezultatom prethodnih postupaka za ostvarivanje svojih prava, može se obratiti RUIP, odnosno nadležnom republičkom tržišnom inspektor ili tržišnom inspektor u JLS, i to u roku od 90 dana od dana saznanja za učinjenu povredu ili ugrožavanje prava, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana učinjene povrede, odnosno ugrožavanja prava.¹² Pored toga, potrošač se može obratiti i drugim nadležnim organima koji su posebnim propisima ovlašćeni da postupaju po zahtjevima potrošača.

2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Oblast zaštite potrošača uređena je različitim zakonima te su prava i interesi potrošača u nadležnosti nekoliko institucija na nivou RS.

Institucionalni okvir za zaštitu potrošača u RS sastoji se iz dva segmenta. Prvi čine institucije RS čija nadležnost je uređena Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj, kao i drugim posebnim propisima. Drugi segment predstavlja nevladin sektor, odnosno udruženja za zaštitu potrošača.

Nosioци zaštite potrošača u RS su: Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada) i Ministarstvo trgovine i turizma, drugi republički organi uprave u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom koji uređuje stvarnu nadležnost organa uprave, agencije i regulatorna tijela u okviru svoje nadležnosti u skladu sa zakonom kojim se uređuju njihove nadležnosti, organi jedinica lokalne samouprave, Privredna komora Republike Srpske i Znanstveno-preduzetnička komora Republike Srpske, udruženja za zaštitu potrošača, obrazovne institucije i mediji, Republička uprava za inspeksijske poslove Republike Srpske i drugi nadležni inspeksijski organi, Ombudsman u osiguranju, Ombudsman za bankarski sistem.¹³

Ministarstvo je nadležno da u oblasti zaštite potrošača: predlaže Vladi Program i brine se o njegovoj realizaciji, proučava i daje prijedloge koji se odnose na politiku zaštite potrošača, saraduje sa udruženjima za zaštitu potrošača i prati njihov rad, vodi evidenciju udruženja i saveza za zaštitu potrošača u Republici, prati stanje u oblasti zaštite potrošača i, u okviru svoje nadležnosti, predlaže nadležnim organima izmjene propisa u vezi sa zaštitom potrošača, koordinira rad nadležnih organa na izradi Programa, saraduje i razmjenjuje

⁹ Član 46. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

¹⁰ Zakon o komunalnim djelatnostima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 124/11 i 100/17)

¹¹ Član 51. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

¹² Član 127. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

¹³ Član 120. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

informacije i podatke sa svim subjektima odgovornim za zaštitu potrošača, vrši raspodjelu finansijskih sredstava za realizaciju poslova iz oblasti zaštite potrošača.¹⁴

Zakonom o lokalnoj samoupravi, u oblasti pružanja usluga, JLS je data nadležnost da, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, osniva privredna društva, ustanove i druge organizacije radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uključujući uređenja njihove organizacije i upravljanje. Kako ekonomske usluge predstavljaju usluge od posebnog javnog interesa, JLS je dužna da obezbijedi njihov kvalitet, obim, dostupnost u kontinuitetu u skladu sa zakonskim obavezama i raspoloživim sredstvima, kao i nadzor nad njihovim obavljanjem. JLS učestvuju u zaštiti potrošača na svom području preduzimanjem mjera i aktivnosti iz svoje nadležnosti. U skladu sa tim, JLS su obavezne da formiraju Savjetodavno tijelo u čijem radu učestvuju predstavnici udruženja potrošača¹⁵. Nadležni organi koji odlučuju u pravima i obavezama potrošača – korisnika ekonomskih usluga, odluke donose nakon pribavljanja mišljenja Savjetodavnog tijela. Savjetodavno tijelo finansira nadležni organ koji ga osniva. JLS podstiču djelovanje organizacija potrošača radi boljeg informisanja, savjetovanja i edukacije potrošača u cilju ostvarivanja njihovih prava i interesa i pomažu rad organizacija potrošača, naročito obezbjeđivanjem prostora i drugih uslova za njihov rad, u skladu sa mogućnostima.

Inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona i propisa donesenih na osnovu ovog zakona vrši RUIP posredstvom republičkog tržišnog inspektora i nadležnog tržišnog inspektora u JLS, u skladu sa ovlaštenjima propisanim ovim zakonom i zakonima kojima se uređuje inspekcijski nadzor. Tržišna inspekcija vrši inspekcijski nadzor u pogledu pridržavanja propisa koji se odnose na trgovinu, ugostiteljstvo, turizam, usluge, zaštitu potrošača, cijene, mjerne jedinice i mjerila, intelektualnu svojinu, kvalitet i bezbjednost neprehrambenih proizvoda i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom. Tržišna inspekcija provodi kontrole po reklamacijama potrošača, a na zahtjev građana koji traže zaštitu individualnih potrošačkih prava. Inspekcijski i drugi organi dužni su da razmotre zahtjeve za zaštitu potrošača iz svoje nadležnosti te o preduzetim mjerama i radnjama pisano obavijeste potrošača u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva¹⁶. Takođe, RUIP o preduzetim mjerama i radnjama u oblasti zaštite potrošača izvještava Ministarstvo.

U okviru svojih programskih aktivnosti i ciljeva, udruženja se brinu o zaštiti pojedinačnih i zajedničkih interesa potrošača, daju savjete i pružaju druge vrste pomoći za ostvarivanje prava potrošača, informišu potrošače o cijenama, kvalitetu, kontroli i bezbjednosti proizvoda i usluga, provode ispitivanja i vrše uporedne analize proizvoda i usluga posredstvom akreditovanih, odnosno ovlaštenih tijela za ocjenjivanje usaglašenosti u skladu sa posebnim propisima i o rezultatima informišu javnost, te obavljaju i druge poslove u skladu sa zakonom. Udruženja donose godišnji plan rada i učestvuju u izradi Programa, zastupaju potrošače u vansudskom postupku za zaštitu prava potrošača, daju primjedbe i prijedloge prilikom donošenja propisa iz oblasti zaštite potrošača, učestvuju u radu savjetodavnih tijela pri JLS i radu komisija za rješavanje potrošačkih prigovora pri JP, vode evidencije prigovora potrošača, organizuju seminare, konferencije, okrugle stolove i obavljaju druge aktivnosti.¹⁷

Za povrede prava potrošača vansudska zaštita prava ostvaruje se pri Arbitražnom odboru za potrošačke sporove koji se osniva pri Privrednoj komori Republike Srpske i Arbitražnom odboru za potrošačke sporove koji se osniva pri Zanatsko-preduzetničkoj komori Republike Srpske. Postupak pred Odborom pokreće se samo ukoliko se spor između trgovca i

¹⁴ Član 122. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

¹⁵ Član 52. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

¹⁶ Član 127. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

¹⁷ Član 125. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

potrošača prethodno pokušao sporazumno riješiti. Komorama je data nadležnost da svojim internim aktima uređuju pitanja sastava Arbitražnog odbora, način izbora članova odbora, način rada, pravila i troškove postupka pred istim, ali i obaveza da o svom radu izvještavaju Ministarstvo.

2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije

Zaštita potrošača u RS ustavna je kategorija i utemeljena je članom 53. Ustava Republike Srpske, a koji glasi da Republika obezbjeđuje zaštitu potrošača.

Strateškim dokumentima¹⁸ u oblasti razvoja trgovine kao jedan od strateških ciljeva definisano je unaprijeđenje zaštite potrošača kroz provođenje mjera na unaprijeđenju rada udruženja. Pri tom se opšti cilj – stvaranje sveobuhvatnog i efikasnog sistema zaštite potrošača, planira ostvariti kroz visok nivo zaštite potrošača i unaprijeđenje sistema zaštite u skladu sa standardima i praksom EU.

Akcioni plan za realizaciju Strategije razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine¹⁹ je planski dokument kojim se definišu mjere i aktivnosti, institucije koje su nosioci aktivnosti i koje su odgovorne za provođenje tih mjera i aktivnosti, kao i rokovi u kojima se trebaju provesti navedene mjere/aktivnosti, a sve u cilju implementacije Strategije razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine.

Osnovni pravci razvoja politike zaštite potrošača utvrđeni su i Programom za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj²⁰ koji donosi Vlada na period od dvije godine, u kojem nosioci zaštite potrošača planiraju ciljeve za naredni dvogodišnji period, kao i način i dinamiku realizacije tih ciljeva, subjekte nadležne za realizaciju Programa, finansijska sredstva i druge elemente od značaja za ostvarivanje zaštite potrošača.

Zaštita potrošača uređena je Zakonom o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj, ali i drugim propisima kojima se uređuju pojedini segmenti zaštite potrošača (oblast finansijskih usluga, komunalnih usluga, oblast energije, opšte bezbjednosti proizvoda, oblast hrane). Međutim, odredbe drugih zakona imaju prednost u odnosu na ovaj zakon isključivo pod uslovom da potrošačima pružaju veći obim zaštite. U skladu sa tim, ovaj Zakon smatra se minimalnom zaštitom koja je obezbijedena potrošačima od koje nisu dozvoljena bilo kakva odstupanja, čak ni u okviru drugih zakona.

Na osnovu Zakona, doneseni su i podzakonski propisi koji regulišu pojedinačna pitanja u oblasti zaštite potrošača, a to su: Pravilnik o kriterijumima za raspodjelu finansijskih sredstava za rad udruženja za zaštitu potrošača, Pravilnik o obliku, sadržaju i načinu vođenja evidencije udruženja za zaštitu potrošača, Pravilnik o obliku i sadržaju knjige reklamacija, Pravilnik o uslovima i kriterijumima za ovlašćivanje udruženja za zaštitu potrošača za zastupanje potrošača u potrošačkim sporovima pred arbitražnim odborom za potrošačke sporove.²¹

¹⁸ Strategija razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine, Strategija razvoja trgovine Republike Srpske za period 2022-2028. godine

¹⁹ Prilog 1. Lista referenci – popis akata

²⁰ Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj za 2022-2023. godinu, maj 2022. godine

²¹ Prilog 1. Lista referenci - popis akata

3. NALAZI

3.1. Pretpostavke za uspješno funkcionisanje zaštite potrošača

Uspješno funkcionisanje sistema zaštite potrošača trebalo bi da počiva na jasnim opredjeljenjima i ciljevima, odgovarajućim zakonskim i podzakonskim propisima, programsko-planskim dokumentima, , odgovarajućim institucionalnim i organizacionim kapacitetima za zaštitu potrošača, pouzdanim i potpunim evidencijama o broju i strukturi potrošačkih prigovora na kojim bi se zasnivale i preduzimale mjere i provodile aktivnosti nadležnih institucija na planu zaštite potrošača.

3.1.1. Implementacija regulatornog okvira

Zakonom o zaštiti potrošača, RS je preuzela osnovna prava potrošača EU i bliže uredila pojedine segmente u ovoj oblasti. Zakonom je uspostavljen relevantan pravni okvir za zaštitu potrošača, kao ekonomski slabije strane, koja je u nepovoljnijem položaju na tržištu, u odnosu na trgovca. Obezbijeđeni su uslovi za funkcionisanje kako vladinih, tako i nevladinih institucija, odnosno nezavisnih organizacija potrošača, što bi trebalo da omogući uspostavljanje i ostvarivanje aktivne politike zaštite potrošača.

Strateškim dokumentima u oblasti razvoja trgovine određeni su osnovni pravci razvoja trgovinskog sektora RS i definisani strateški ciljevi kao i prioriteti i mjere za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Kao jedan od strateških ciljeva definisano je unaprijeđenje zaštite potrošača, sa fokusom na efikasnijoj zaštiti potrošača, odnosno stvaranju efikasnog sistema zaštite potrošača, a koji se planira realizovati kroz provođenje mjera i aktivnosti na jačanju institucionalne podrške u zaštiti potrošača na tržištu RS i razvoju i unaprijeđenju podrške udruženjima za zaštitu potrošača. Akcionim planom za implementaciju Strategije razvoja trgovine do 2022. godine, predviđene su aktivnosti, nosioci aktivnosti, rokovi za realizaciju tih aktivnosti kao i ciljevi koji se žele ostvariti njihovim provođenjem.

U Programu se ističe da iako je oblast zaštite potrošača normativno uređena izgradnja sistema zaštite potrošača nije završena niti u institucionalnom smislu niti u kontekstu nevladinog sektora, kao i to da je proces jačanja zaštite prava potrošača uslovljen spremnošću svih nosilaca na kontinuirano djelovanje sa ciljem unaprijeđenja politike zaštite potrošača.

Cilj Programa je jačanje uloge potrošača kako bi postao aktivniji učesnik na tržištu, te integracija potrošačkih prava kroz sve sektorske politike, a što se planira ostvariti kroz dalji razvoj regulatornog okvira, efikasan nadzor nad tržištem, brzo i ekonomično rješavanje potrošačkih prigovora, kao i aktivnijom ulogom JLS u provođenju politike zaštite potrošača, jačanjem nezavisnosti i reprezentativnosti udruženja te kontinuiranim obrazovanjem i informisanjem potrošača i trgovaca.²²

Revizijom je utvrđeno da postoje poteškoće u implementaciji regulatornog okvira u praksi koje nepovoljno utiču na funkcionisanje sistema zaštite potrošača, a ogledaju se u:

- nedovoljno razvijenim institucionalnim kapacitetima ključnih aktera u sistemu zaštite potrošača;
- formiranju i funkcionisanju savjetodavnih tijela pri JLS;
- formiranju i funkcionisanju komisija za rješavanje reklamacija potrošača pri JP;
- nepostojanju arbitražnih odbora pri Privrednoj komori Republike Srpske i Zanatskoj-preduzetničkoj komori Republike Srpske kao jednog od zakonom predviđenog načina rješavanja potrošačkih sporova vansudskim putem;

²² Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj za 2022-2023. godinu

- neadekvatnog angažmana inspeksijskih organa na planu zaštite potrošača;
- nedovoljno razvijenim organizacionim kapacitetima udruženja i nedovoljno razvijenom mehanizmu podrške udruženjima za zaštitu potrošača;
- nedovoljnoj informisanosti i edukovanosti potrošača o svojim pravima.

3.1.2. Institucionalni i organizacioni kapaciteti nosilaca zaštite potrošača

Da bi se ostvarila kvalitetna osnova za realizaciju sveukupne zaštite potrošača, neophodno je obezbijediti institucionalne i organizacione mehanizme za efikasno provođenje donesenih propisa u ovoj oblasti.

Ministarstvo trgovine i turizma

Ministarstvo je koordinator i nosilac politike zaštite potrošača. Odsjek za zaštitu potrošača je organizaciona jedinica unutar Resora trgovine u Ministarstvu čiji je osnovni cilj zaštita prava i potreba potrošača u RS. Osnovana je 2004. godine, prvobitno kao Kancelarija za zaštitu potrošača da bi vremenom prerasla u Odsjek. Odsjek ostvaruje blisku saradnju sa udruženjima, posvećujući posebnu pažnju njihovom razvoju, te vodi evidencije udruženja za zaštitu potrošača kao i evidencije potrošačkih prigovora.

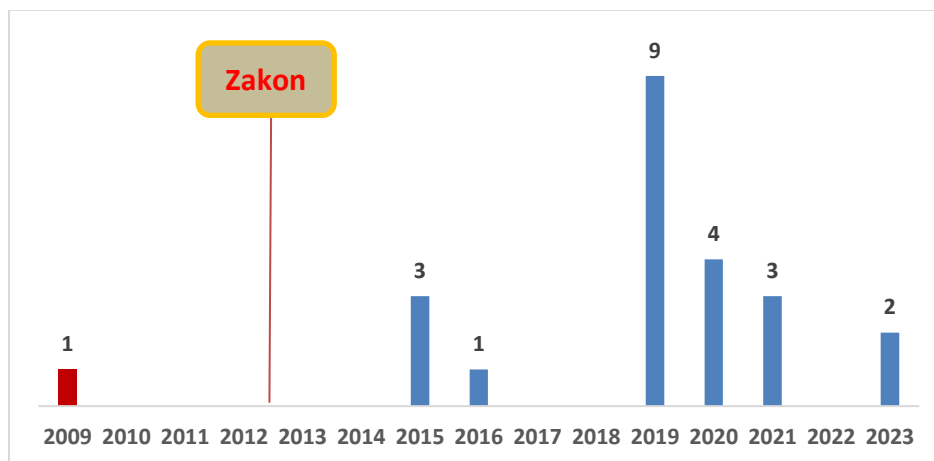
U cilju jačanja internih kapaciteta na zaštiti potrošača i izgradnje neophodnih resursa za uspješno obavljanje poslova iz svoje nadležnosti u planu je promjena organizacionog oblika iz odjeka u Odjeljenje za zaštitu potrošača.

Savjetodavna tijela u jedinicama lokalne samouprave

Uloga Savjetodavnog tijela u JLS je da pomažu nadležnim organima prilikom odlučivanja o pitanjima koja se odnose na uslove pružanja ekonomskih usluga iz nadležnosti JLS, na način da daje stručno mišljenje, zavisno od prirode usluge o kojoj se odlučuje, u kojem mora biti zastupljen aspekt zaštite prava potrošača. To znači da u rad savjetodavnih tijela moraju biti uključeni predstavnici udruženja upisanih u evidenciju Ministarstva, čije se mišljenje mora uzeti u obzir pri donošenju odluka koje utiču na prava i obaveze potrošača. Na ovaj način se obezbjeđuje ostvarivanje jednog od osnovnih prava potrošača definisanih Zakonom, a to je pravo da se čuje glas potrošača, odnosno da potrošač bude predstavljen i da učestvuje u radu nadležnih tijela koja odlučuju o pitanjima u njihovom interesu.

Zakon je stupio na snagu u februaru 2012. godine. Iako je zakonski rok za formiranje savjetodavnih tijela u JLS istekao šest mjeseci nakon stupanja na snagu Zakona, proces formiranja savjetodavnih tijela, u većini JLS, još uvijek nije završen.

Grafikon 2. Proces formiranja savjetodavnih tijela u JLS

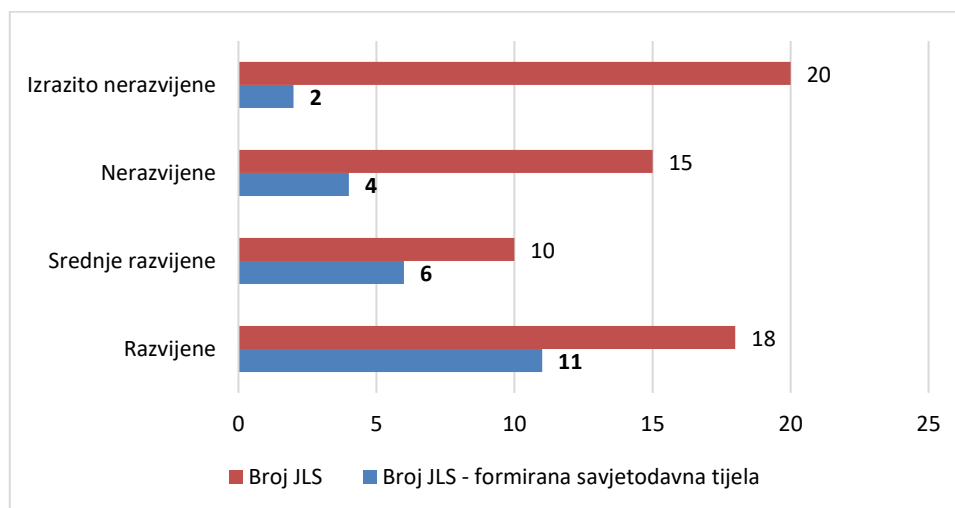


Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Proces formiranja savjetodavnih tijela započeo je i prije donošenja Zakona, a prvo savjetodavno tijelo formirano je 2009. godine u Foči. U skladu sa zakonskom obavezom prva savjetodavna tijela u JLS formirana su 2015. godine, a najviše ih je formirano je 2019. godine. Tokom 2023. godine, nakon upita GSRJS RS, dvije JLS su preduzele aktivnosti na formiranje savjetodavnih tijela (Jezero i Sokolac).

Na osnovu podataka iz Upitnika koje su dostavile JLS utvrđeno je da u 23 JLS (37%) u RS postoje formirana savjetodavna tijela za zaštitu potrošača - korisnika ekonomskih usluga. U 40 JLS, i nakon više od 10 godina od donošenja zakona, još uvijek nisu formirana savjetodavna tijela.

Grafikon 3. Broj savjetodavnih tijela prema stepenu razvijenosti JLS



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Posmatrajući JLS po stepenu razvijenosti, najviše savjetodavnih tijela formirano je u razvijenim i srednje razvijenim JLS, oko 3/4 JLS od onih koje su formirale savjetodavna tijela, što je prikazano na Grafikonu broj 2. Oko 1/2 JLS koje imaju formirana savjetodavna tijela su iz reda razvijenih JLS, oko 1/4 JLS su iz reda srednje razvijenih JLS, dok je 1/4 JLS iz reda nerazvijenih i izrazito nerazvijenih JLS. Najmanje savjetodavnih tijela je formirano u JLS iz reda izrazito nerazvijenih JLS - 10%.

Teritorijalna rasprostranjenost savjetodavnih tijela nije podjednako zastupljena na prostoru RS, što je prikazano u Prilogu broj 3 ovog izvještaja.²³

Od 10 JLS sa statusom grada (ne računajući Grad Istočno Sarajevo) dvije JLS (Derventa i Trebinje) nemaju formirana savjetodavna tijela, uz karakterističnu praksu Grada Banja Luka.

Sastav, broj članova i način rada, te izvještavanje o radu savjetodavnih tijela uređeno je internim aktom u 13 od ukupno 23 JLS. Poslovnikom o radu Savjetodavnog tijela, kao posebnim aktom, sastav i broj članova, djelokrug i način rada definisan je u osam JLS, dok u pet JLS akt o osnivanju/imenovanju savjetodavnog tijela istovremeno sadrži i odredbe kojima se uređuje djelokrug i način njegovog rada. Procedure o radu savjetodavnih tijela definišu da se odluke donose većinom glasova prisutnih članova.

Savjetodavna tijela u prosjeku su imala pet članova i, u zavisnosti od JLS, brojala između tri i osam članova. U 14 JLS savjetodavna tijela su činili predstavnici JLS, javnih preduzeća kao i predstavnik potrošača. U devet JLS predstavnici privrednih subjekata koji pružaju

²³ Prilog 3. Savjetodavna tijela u RS prema prostornom planu

ekonomske usluge, a koje su predmet razmatranja i davanja mišljenja na sjednicama ne učestvuju u radu ovog tijela. U svim savjetodavnim tijelima zastupljen je predstavnik potrošača.

Grad Banja Luka nema Savjetodavno tijelo, već je aktom²⁴ Gradonačelnika o obrazovanju stalnih radnih tijela iz 2013. formirana Komisija za korporativno upravljanje Grada Banja Luka. Ovim aktom uređuje se sastav, broj članova, djelokrug i način rada radnih tijela, radi praćenja stanja u područjima za koje se osnivaju, praćenja primjene i izvršavanja propisa, davanja mišljenja i prijedloga o aktima koje donosi i/ili predlaže Gradonačelnik, te obavljanja drugih poslova koje im povjeri Gradonačelnik, a sve u cilju uspješnijeg obavljanja poslova iz nadležnosti Grada. U sastavu Komisije za korporativno upravljanje Grada Banja Luka imenovan je i predstavnik potrošača (građana) koji je ravnopravan sa ostalim članovima pri razmatranju i donošenju mišljenja koja su od opšteg ekonomskog interesa za potrošače sa teritorije Grada. Predstavnik ispred potrošača se poziva po potrebi, a obavezno je prisutan kada su na dnevnom redu pitanja regulisanja cijena komunalnih usluga i slično, a isto je od posebnog interesa za potrošače.

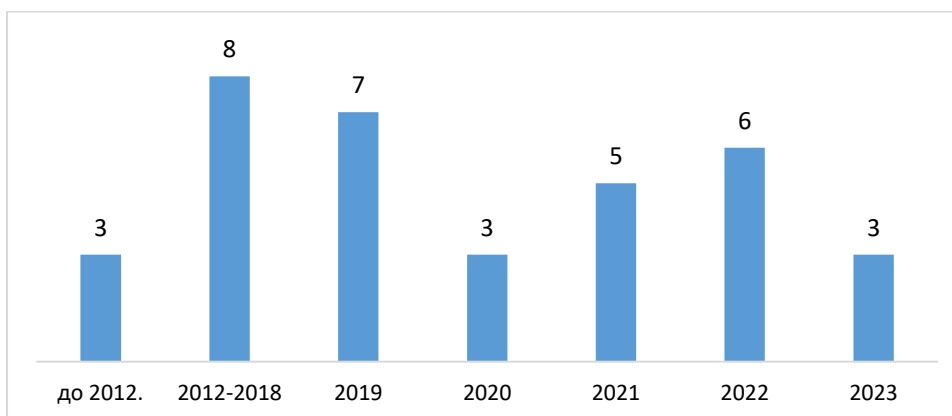
Komisije za rješavanje reklamacija potrošača u javnim preduzećima

Za obavljanje (komunalnih) usluga od javnog interesa JLS može osnovati javno (komunalno) preduzeće ili te poslove može povjeriti drugim privrednim subjektima. Ispitivanja revizije su pokazala da je u 54 JLS organ JLS osnivač jednog ili više JP²⁵. Analizom podataka iz upitnika dostavljenih od strane JLS, utvrđeno je da u RS postoje 92 JP čiji je osnivač JLS, a koja pružaju ekonomske usluge koje se odnose na usluge snabdijevanja vodom, toplotnom energijom kao i usluge održavanja čistoće.

Pružaoци ekonomskih usluga – JP, najčešće nemaju formirane komisije, stoga je njihovo uspostavljanje navedeno u aktivnostima Programa. Revizijom je utvrđeno da 35 od 92 JP ili nešto više od jedne trećine JP koja pružaju gore navedene usluge imaju formiranu Komisiju.

Proces formiranja komisija u JP započeo je i prije donošenja Zakona, a prva komisija za rješavanje reklamacija potrošača formirana je 2001. godine. Do stupanja na snagu Zakona 2012. godine, Komisija je formirana još u dva JP i to 2005. i 2010. godine.

Grafikon 4. Proces formiranja komisija u JP



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

²⁴ Odluka o obrazovanju stalnih radnih tijela Gradonačelnika ("Službeni glasnik Grada Banja Luka, broj 4/13, 33/16 i 3/17)

²⁵ Devet JLS nije osnivač JP (Vukosavlje, Donji Žabar, Pelagićevo, Istočni Drvar, Istočni Mostar, Istočni Stari Grad, Krupa na Uni, Kupres, Oštra Luka)

Podaci iz grafikona pokazuju da je osam JP formiralo komisiju u periodu od donošenja Zakona do 2018. godine. U periodu obuhvaćenom revizijom, komisija je formirana u 24 JP, od kojih ih je najviše formirano 2019 i 2022. godine.

Od 23 JLS koje imaju formirano Savjetodavno tijelo, 15 JLS imaju formirane i komisije u nekom od JP. Šest JLS, koje u nekom od JP imaju formiranu Komisiju, nemaju formirano Savjetodavno tijelo u skladu sa Zakonom, dok 25 JLS nema formirano ni Savjetodavno tijelo niti Komisiju.

Analizom akata o formiranju/imenovanju komisija za rješavanje reklamacija potrošača utvrđeno je da se Komisija u oko 3/4 JP sastojala od tri člana (dva predstavnika JP i jedan predstavnik iz reda potrošača), dok je u 1/4 JP komisija je brojala četiri člana. Način rada Komisije bio je uređen internim aktom u manje od 1/3 JP. Procedure o radu/postupanju Komisije definišu da se odluke donose većinom glasova prisutnih članova kao i vremenski rok za rješavanje prigovora od 30 dana, u skladu sa Zakonom.

Organi za arbitražno rješavanje potrošačkih sporova

Iako je predviđeno da se Arbitražni odbor za potrošačke sporove osniva pri Privrednoj komori Republike Srpske i Zanatskoj-preduzetničkoj komori Republike Srpske²⁶, ovaj mehanizam zaštite prava potrošača u RS nije zaživio u praksi.

Zakonom je data nadležnost komorama da svojim internim aktima uređuju pitanja sastava Arbitražnog odbora, način izbora članova odbora, način rada, pravila i troškove postupka pred istim, ali i obaveza da o svom radu izvještavaju Ministarstvo. Privredna komora Republike Srpske je donijela zakonom predviđene interne akte kao što su Pravilnik o Arbitražnom odboru za potrošačke sporove i Odluka o visini i načinu plaćanja troškova pred Arbitražnim odborom za potrošačke sporove RS. U nekoliko navrata je raspisivala konkurs za izbor članova Arbitražnog odbora, ali niko nije iskazao interesovanje za učešće u radu Odbora.

Takođe, Arbitražni odbor pri Zanatsko-preduzetničkoj komori Republike Srpske nije formiran, s tim da za razliku od Privredne komore Republike Srpske, nisu preduzimane mjere i aktivnosti u cilju formiranja ovog tijela.

Kako institut zaštite prva potrošača putem Arbitražnog odbora nije stavljen u funkciju od dana donošenja Zakona 2012. godine, Privredna komora Republike Srpske je u dva navrata pokretala inicijativu za izmjenu Zakona i pogledu brisanja odredbi koje se odnose na osnivanje i funkcionisanje Arbitražnog odbora, kao jednog od mehanizama zaštite potrošača. Međutim, do izmjene Zakona u tom pravcu nije došlo, jer postojanje potrebe za Arbitražnim odborom u zakonskom okviru zaštite potrošača u RS je u skladu sa direktivama EU.

Organizacija i funkcionisanje udruženja za zaštitu potrošača

Udruženja djeluju na lokalnom i republičkom nivou i imaju ulogu posrednika između potrošača, privrednih i drugih subjekata, inspekcijskih i drugih nadležnih organa u cilju zaštite pojedinačnih i zajedničkih interesa potrošača.

U Evidenciju udruženja koje Ministarstvo vodi od 2007. godine bilo je upisano ukupno 17 udruženja. Tokom petnaestogodišnjeg perioda, iz evidencije Ministarstva ispisano je više od jedne trećine udruženja. Zaključno sa 2022. godinom, u RS bilo je aktivno 10 udruženja, od kojih su po dva udruženja sa sjedištem u Banjaluci i Bijeljini. Organizovana su kao udruženja građana ili udruženja potrošača. Zaštita potrošača većini njih ne predstavlja

²⁶ Član 129. Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj

osnovnu i jedinu aktivnost. Od ukupnog broja aktivnih udruženja u RS postoje dva udruženja potrošača čija je primarna djelatnost zaštita potrošača.²⁷

Udruženja su neprofitne organizacije koje, kao jedan od nosilaca zaštite potrošača, nemaju vlastite izvore prihoda, već im podrška putem granta predstavlja jedan od izvora finansiranja. U cilju usmjeravanja i podsticanja rada udruženja u budžetu Republike obezbjeđuju se sredstva za sufinansiranje režijskih i materijalnih troškova rada udruženja i za finansiranje projekata iz oblasti zaštite potrošača.

Ispitivanja revizije su pokazala da u funkcionisanju udruženja postoje različite prakse i da je značajan broj njih nedovoljno razvijen u organizacionom smislu, a da su aktivnosti koje se provode na unaprijeđenju zaštite potrošača ograničenog obima. Veliki broj udruženja usljed nedovoljno razvijenih kapaciteta radi sa skraćenim radnim vremenom što utiče na dostupnost i orijentisanost prema korisnicima. Navedeno potvrđuju i podaci iz evidencija udruženja o prigovorima potrošača koji pokazuju da se, od ukupnog broja prigovora potrošača, oko 80% svih prigovora uputi, svake godine, na adrese tri ista udruženja.²⁸

3.2. Mjere i aktivnosti na planu unaprijeđenja zaštite potrošača

Mjere i aktivnosti nadležnih subjekata na planu zaštite potrošača, pretežno su bile zasnovane su na planskim i programskim dokumentima u ovoj oblasti na nivou nadležnih institucija u sistemu zaštite potrošača.

3.2.1. Mjere i aktivnosti Ministarstva trgovine i turizma na zaštiti potrošača

Akcionim planom za implementaciju Strategije razvoja trgovine do 2022. godine, u oblasti zaštite potrošača, definisano je šest aktivnosti, a koje se se odnose na zaštitu prava potrošača:

1. Usklađivanje zakonodavstva u oblasti zaštite potrošača u RS sa zakonodavstvom u EU;
2. Organizovanje tematskih konferencija, savjetovanja i okruglih stolova;
3. Donošenje dvogodišnjih programa zaštite potrošača;
4. Jačanje uloge udruženja;
5. Promociju prava potrošača putem medija i
6. Obezbjedivanje finansijske podrške udruženjima.

Realizacijom ovih aktivnosti, za čije je provođenje nadležno Ministarstvo, je planiralo da se postigne veći stepen usklađenosti zaštite potrošača u RS sa pravnim normama EU, kontinuirano provođenje usvojene politike zaštite potrošača i njeno usklađivanje kod institucija sistema, efikasnost u rješavanju prigovora potrošača, jačanje svijesti o pravima potrošača, te omogućavanje rada udruženja i finansiranje projekata iz oblasti zaštite potrošača.

Preuzimanjem direktiva EU o zaštiti potrošača, u nastojanju da regulatorni okvir što više približi evropskim standardima, RS je u nekoliko navrata vršila izmjene i dopune Zakona. Ministarstvo je bilo obrađivač Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj kojim su dodatno, na odgovarajući način, regulisana pitanja za koje je u primjeni važećeg Zakona ocijenjeno da su uređena na nedovoljno precizan način, što bi trebalo da doprinese njegovoj daljoj primjeni i da utiče na poboljšanje mehanizama u ostvarivanju prava potrošača. Tako je Zakon, u periodu od njegovog donošenja 2012.

²⁷ Prilog 4. Popis udruženja građana/potrošača u RS

²⁸ Prilog 5. Prigovori potrošača po udruženjima za period 2019-2022. godine

godine, pretrpio tri izmjene i dopune, 2014, 2017 i 2021. godine. Tokom 2012. godine donesena su sva podzakonska akta predviđena ovim Zakonom, poput pravilnika u trgovini i pravilnika u turizmu.

U cilju unaprijeđenja zaštite potrošača u RS, Ministarstvo je, u posmatranom periodu, provodilo određene mjere i aktivnosti na organizovanju okruglih stolova, konferencija, raspisivanju javnih konkursa za učešće u projektima, te učešće u realizaciji projekata EU. Tako su u periodu 2019-2022. godine organizovana dva okrugla stola, sedam konferencija, realizovana su četiri konkursa za učešće u projektima kao i tri konsultativna sastanaka u okviru realizacije projekata EU.²⁹

Jedan od ciljeva održanih konferencija odnosio se na unaprijeđenje zakonodavnog okvira za zaštitu potrošača u RS s posebnim osvrtom na komunalne usluge koje su u nadležnosti JLS i radu komisija kod pružalaca usluga. U okviru realizacije projekta EU "Doprinos organizacija civilnog društava zaštiti potrošača u skladu sa EU standardima" Ministarstvo je aktivno učestvovalo u organizaciji i održavanju konsultativnih sastanaka pod nazivom "Zaštita potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa". U novembru 2019. godine Ministarstvo je uputilo poziv svim gradonačelnicima i načelnicima opština u RS u cilju intenziviranja aktivnosti na formiranju savjetodavnih tijela za zaštitu potrošača. Iz godišnjih izvještaja o radu proizilazi, da se u okviru usluga od opšteg ekonomskog interesa, Ministarstvo bavilo i edukacijom članova udruženja za rad u savjetodavnim tijelima u JLS i komisijama u JP.

Međunarodni dan zaštite prava potrošača prvi put je obilježen 15. marta 1983. godine i od tada se koristi kao prilika za pokretanje različitih kampanja u ovoj oblasti. Svake godine, predstavnici Ministarstva i udruženja na teritoriji RS, na Međunarodni dan zaštite prava potrošača distribuiraju informativne brošure „Način ostvarivanja prava potrošača“, i „Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj“, organizuju nastupe u medijima, te prezentuju potrošačka prava na obrazovnim ustanovama, vršeći na taj način edukaciju o osnovnim potrošačkim pravima i obavezama.

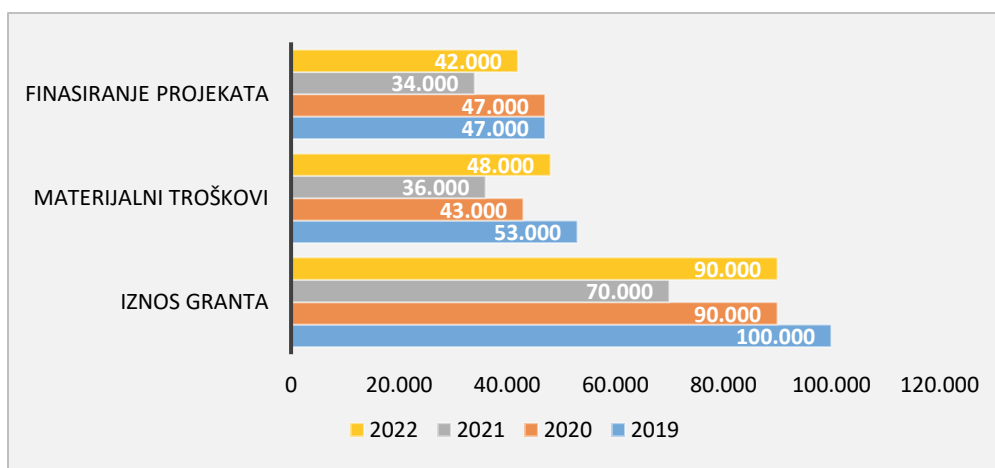
Ministarstvo, u svom radu, posebnu pažnju posvećuje razvoju udruženja koja su upisana u Evidenciju kroz sufinansiranje materijalnih i režijskih troškova i finansiranje projekata iz oblasti zaštite potrošača. Dodjela finansijskih sredstava granta udruženjima vrši se u skladu sa Pravilnikom o kriterijumima za raspodjelu finansijskih sredstava za rad udruženja za zaštitu potrošača³⁰.

U posmatranom četvorogodišnjem periodu za ove namjene izdvojeno je ukupno 350.000 KM. Na godišnjem nivou za ove namjene, iz budžeta Ministarstva, u prosjeku se izdvoji oko 90.000 KM, od čega se na finansiranje projekata odnosi oko 50% što je prikazano na sljedećem grafikonu.

²⁹ Прилог 6. Преглед реализованих активности Министарства у периоду 2019-2022. година

³⁰ Прилог 1. Листа референци – попис аката

Grafikon 5. Grant za zaštitu potrošača u periodu 2019-2022. godina



Izvor: Ministarstvo, Izveštaji o raspodjeli sredstava granta za zaštitu potrošača

Ako posmatramo od 2007. godine kada se počelo sa ovim aktivnostima, a zaključno sa 2022. godinom, do sada je za ove namjene izdvojeno ukupno oko 1,4 miliona KM.

Odlukom o davanju saglasnosti na raspored sredstava Ministarstvu je odobren tekući grant za zaštitu potrošača za 2023. godinu u iznosu od 100.000 KM.³¹

Udruženja su se u 2019. i 2020. godini prijavljivala na konkurse pod nazivom „Informisanje i savjetovanje potrošača o potrošačkim pravima“. U 2021. godini projekat je nosio naziv „Prava potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa“, a u 2022. godini „Informisan trgovac-zaštićen potrošač“. Realizacijom ovih projekata, data je podrška radu udruženja potrošača sa ciljem jačanja zaštite potrošača, kroz podizanje svijesti i bolje informisanosti kako potrošača tako i trgovaca i davaoca usluga o pravima potrošača.

Zakonom o trgovini iz decembra 2019. godine predviđeno je osnivanje Savjeta za razvoj trgovine – savjetodavnog tijela za potrebe unaprijeđenja i razvoja trgovine u RS, čiji su članovi, između ostalih i predstavnici udruženja za zaštitu potrošača. Strategijom razvoja trgovine Republike Srpske za period 2022-2028. godine, u aktivnostima Savjeta za razvoj trgovine navedeno je, između ostalog, i kreiranje prijedloga edukacije i informisanja potrošača o njihovim pravima i programu zaštite potrošača. Savjet za razvoj trgovine formiran je sredinom 2023. godine, te se nije bavio pitanjima zaštite potrošača u posmatranom periodu.

3.2.2. Mjere i aktivnosti jedinica lokalne samouprave na zaštiti potrošača

Razvijenije JLS imaju kao posebne organizacione jedinice formirane odsjeke ili centre za saradnju sa građanima – kancelarije za građane koje, između ostalih aktivnosti, daju odgovore, uputstva i obavještenja na zahtjeve i pitanja građana. Komunikacija sa građanima odvija se putem različitih kanala i to usmenom komunikacijom, telefonom, elektronskim putem ili pismeno podnošenjem molbi zahtjeva i drugih podnesaka. Putem aplikacija kao što su „Građanska patrola“, "Sistem 48" ili "Sistem 72 sata" i "e-patrola" građani uglavnom prijavljuju probleme koje se odnose na komunalne usluge.

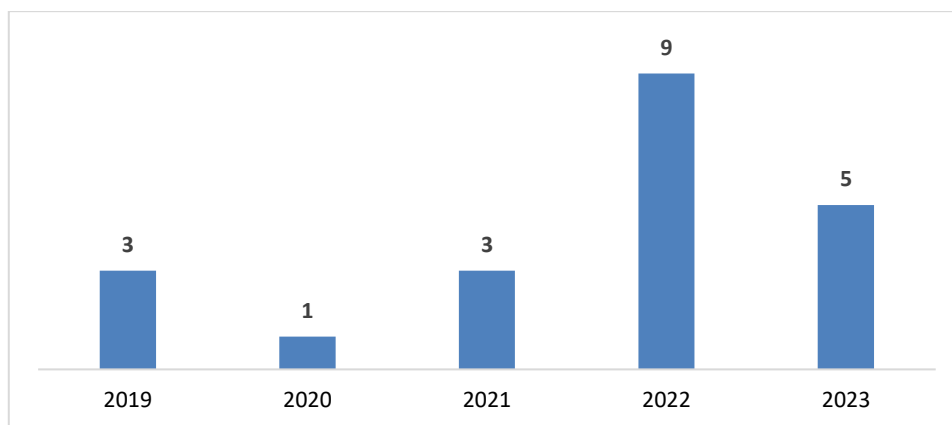
Savjetodavna tijela za zaštitu potrošača korisnika ekonomskih usluga formirana su sa ciljem davanja mišljenja i preporuka organima JLS, vezano za prava i obaveze potrošača korisnika ekonomskih usluga, odnosno za sve promjene cijena komunalnih usluga koje javna

³¹ Odluka o davanju saglasnosti na raspored sredstava ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 55/23), 22.06.2023. godine

komunalna preduzeća isporučuju građanima. Zakonom je definisano da organi JLS odgovorni za organizovanje ovih usluga svoje odluke donose nakon pribavljanja mišljenja Savjetodavnog tijela.

Podaci pokazuju da je u 12 od 23 JLS koje imaju formirana savjetodavna tijela, održano ukupno 21 sjednica u posmatranom periodu. Polovina JLS koje imaju formirana savjetodavna tijela, u posmatranom periodu, nisu održala nijednu sjednicu. Broj održanih sjednica savjetodavnih tijela prikazan je na sljedećem grafikonu.

Grafikon 6. Broj održanih sjednica savjetodavnih tijela



Izvor: JLS, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Najviše sjednica održano je u JLS iz reda razvijenih JLS – ukupno 16 sjednica. Na dnevnom redu održanih sjednica primarno se razmatralo o korekciji cijena komunalnih usluga, ali i o drugim pitanjima značajnim za građane (formiranju komisija za reklamacije potrošača u JP, radnom vremenu, odvozu komunalnog otpada, neradnoj nedelji, proširenju djelatnosti komunalnih preduzeća i sl.).

Procedure kojom JP donose odluke o promjeni cijena ekonomskih usluga razlikovale su se između JLS.³² Zakonom o komunalnim djelatnostima definisano je da cijenu komunalne usluge utvrđuje davalac komunalne usluge, a da saglasnost na cijenu daje nadležni organ JLS. Revizijom je utvrđeno da nadležni organ JLS daje saglasnost na cijenu komunalne usluge, na način da Nadzorni odbor JP - pružaoca komunalne usluge, uputi JLS Odluku o promjeni cijene komunalne usluge sa analizom opravdanosti promjene cijene, koji se nakon obrade u nadležnom odjeljenju (Odjeljenje za stambeno komunalne djelatnosti/Odjeljenje za privredu) uputi na Savjetodavno tijelo za zaštitu potrošača korisnika ekonomskih usluga. Savjetodavno tijelo daje mišljenje na Odluku nadzornog odbora JP o promjeni cijene komunalne usluge. Po pribavljenom mišljenju savjetodavnog tijela, nadležno odjeljenje, Odluku o promjeni cijene komunalne usluge upućuje u skupštinsku proceduru.

JLS koje imaju formirane privredne savjete - savjetodavna tijela koja čine predstavnici JLS i privrednika, a rade na unaprijeđenju poslovnog okruženja i investicione klime, na svojim sjednicama takođe raspravljaju o cijenama komunalnih usluga.

Gotovo polovina odluka JP o promjeni cijene komunalne usluge koja se uputi prema JLS, ne sadrže obrazloženje promjene cijene, odnosno analizu ekonomske opravdanosti promjene cijene. U odlukama JP o promjeni cijene komunalne usluge uglavnom se navode opšti razlozi koji su doveli do promjene cijene kao što su: povećanje cijena struje i energenata, da se cijena komunalnih usluga nije povećavala duži vremenski period ili da je cijena komunalne usluge najniža u regionu.

³² Prilog 7. Procedura donošenja odluka u JP – komunalne usluge

Internim aktima savjetodavnih tijela, regulisano je da se odluke donose većinom glasova. Iz ovoga proizilazi da predstavnik potrošača, može biti preglasan, ukoliko se njegovo mišljenje razlikuje od ostalih članova savjetodavnog tijela. Takva praksa postoji u savjetodavnim tijelima gradova Banjaluke i Doboja. U obrazloženju Grada Banja Luka, navodi se da je sastavu Komisije za korporativno upravljanje delegiran član ispred udruženja potrošača koji je ravnopravan sa ostalim članovima pri razmatranju i donošenju mišljenja koja su od opšteg ekonomskog interesa za potrošače sa teritorije Grada. Od ukupno 23 održane sjednice Komisije za korporativno upravljanje, u posmatranom periodu, na tri sjednice razmatralo se o promjeni (povećanju) cijena komunalnih usluga. Na svakoj sjednici, predstavnik potrošača bio je protiv povećanja cijene. Komisija za korporativno upravljanje Grada Banjaluka je svaki put upućivala gradonačelniku mišljenje sa obrazloženjem da postoji opravdanost da se udovolji prijedlogu JP za povećanjem cijene komunalne usluge, uz napomenu da je član Komisije za korporativno upravljanje, iz reda potrošača, protiv.

Praksa u lokalnim upravama grada Bijeljine, Prijedora i opštine Šamac pokazuje da se pozitivna mišljenja savjetodavnih tijela o opravdanosti promjene cijene komunalne usluge daju, ukoliko se svi njegovi članovi slože oko prijedloga JP. Da bi mišljenje o povećanju cijene komunalne usluge bilo jedinstveno, po pojedinim prijedlozima JP za korekcijom cijene komunalne usluge održi se i po nekoliko sastanaka Savjetodavnog tijela. Grad Prijedor je uveo praksu da se, ukoliko mišljenje savjetodavnog tijela nije jedinstveno, prilikom određivanja cijene komunalne usluge zatraži mišljenje Konkurencijskog vijeća Bosne i Hercegovine.³³ Budući da se odluka Konkurencijskog vijeća čeka, procedure promjene cijena komunalnih usluga u Gradu Prijedoru traju duže nego u JLS koje nemaju ove procedure.

Oko 2/3 JLS iz uzorka koje imaju formirana savjetodavna tijela, nisu poštovale proceduru definisanu Zakonom prilikom promjene cijene komunalne usluge, i bez davanja mišljenja Savjetodavnog tijela, su donosili i usvajali odluke od promjeni cijena. U skladu sa navedenom praksom, procedura usvajanja promjene cijene komunalnih usluga u ovim JLS trajala je znatno kraće. Tako je JP „Vodovod“, a. d. Bijeljina krajem 2018. godine donijelo odluku o naknadi za održavanje sistema, koju na mjesečnom nivou plaćaju korisnici na čijim vodomjerima prilikom očitavanja nije zabilježena potrošnja. Odluka Nadzornog odbora o naknadi za održavanje sistema nije bila upućena nadležnom odjeljenju, a Savjet za zaštitu potrošača ekonomskih usluga Grada Bijeljina, nije zasjedao po ovom pitanju. Odluka nije bila razmatrana na Skupštini Grada Bijeljina, a cijena vode koju su plaćali pojedini korisnici bila je povećana. Nakon dvije godine, u septembru 2020. godine je Nadzorni odbor donio Odluku o utvrđivanju cijene vode i kanalizacije, koja je upućena prema JLS. Nakon pozitivnog mišljenja Savjetodavnog tijela, odluka je upućena u skupštinsku proceduru, i usvojena. Tako je, poštujući proceduru definisanu Zakonom, donesena Odluka na osnovu koje je smanjena cijena vode krajnjim korisnicima.

I pored poštovanih procedura pri promjeni cijene komunalne usluge, Ustavni sud Republike Srpske je odluke vodovodnih preduzeća o utvrđivanju naknade za mjerno mjesto u Zvorniku, Prnjavoru i Banjaluci, proglašavao neustavnim u posmatranom periodu.³⁴

³³ [Nadležnosti – Konkurencijsko vijeće BiH \(bihkonk.gov.ba\)](http://bihkonk.gov.ba)

³⁴ Grad Banjaluka je početkom 2019. godine usvojio Odluku Nadzornog odbora Vodovoda Banjaluka o utvrđivanju cijene vode i utvrđivanju naknade za mjerno mjesto, za koju je Ustavni sud Republike Srpske februara 2022. godine donio Odluku da nije u skladu sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o komunalnim djelatnostima. JP Vodovod Banjaluka je ukinuo fiksnu naknadu za mjerno mjesto, marta 2022. godine. U decembru 2022. godine Nadzorni odbor JP Vodovod Banjaluka donio je Odluku o utvrđivanju nakanade za Distributivni trošak i gradskoj upravi uputio Zahtjev za usklađivanje cijene vode. U Zahtjevu se navodi da su, Odlukom Ustavnog suda Republike Srpske,

U JLS koja nemaju formirana savjetodavna tijela, procedura donošenja odluka o promjeni cijene komunalne usluge sastoji se od dva do tri koraka. Odluke nadzornog odbora JP o promjeni cijene komunalne usluge, upućuju se na kabinet gradonačelnika/načelnika i/ili na skupštinu JLS koja ih, bez prethodne obrade u nadležnom odjeljenju usvaja ili odbacuje.

Izmjenom Zakona iz 2021. godine, konkretizovana je uloga JLS na području zaštite potrošačkih prava. Ovom izmjenom JLS se zadužuju da podstiču djelovanje organizacija potrošača radi boljeg informisanja, savjetovanja i edukacije potrošača u cilju ostvarivanja njihovih prava i interesa, kao i da pomažu rad organizacija potrošača, naročito obezbjeđivanjem prostora i drugih uslova za njihov rad, u skladu sa mogućnostima. Pojedine JLS su preduzimale aktivnosti u oblasti zaštite potrošača i to u ograničenom obimu. Jedan dio JLS jednokratno je ustupao svoj prostor u kome su udruženja vršila podjelu promotivnog materijala i održavala sastanke, sa ciljem informisanja potrošača o njihovim pravima. Grad Banjaluka, Grad Bijeljina i opštine Istočno Novo Sarajevo i Bratunac, udruženjima koja su upisana u evidencije Ministarstva, dugoročno su ustupili prostorije u vlasništvu JLS bez naknade. JLS nisu učestvovala u finansiranju projekata udruženja niti su u okviru lokalnih budžeta alocirali sredstva kojima su pružali finansijsku podršku udruženjima.

3.2.3. Mjere i aktivnosti javnih preduzeća na zaštiti potrošača

JP u svojim strateškim i razvojnim dokumentima i izvještajima o poslovanju, u dijelovima koji se odnose na misiju i viziju preduzeća, naglašavaju da im je prioritet obezbjeđenje kontinuiteta i kvaliteta usluge, unaprijeđenje kvaliteta života građana, briga za zdravlje korisnika i za životnu sredinu, te da im je cilj da budu što efikasniji u pružanju usluga i ispunjavanju očekivanja korisnika. To se namjerava ostvariti unaprijeđenjem kontinuiteta i kvaliteta usluge kroz investiranje i ulaganjem u ljudske resurse. Ova opredjeljenja ukazuju da su pružaoci usluga od opšteg ekonomskog interesa svjesni značaja i uloge korisnika usluga, te da je njihovo zadovoljstvo među prioritetima JP.

Zakonom je definisano da su davaoci javnih usluga obavezni da usklade svoje poslovanje sa odredbama ovog Zakona u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu. Analiza internih akata JL pokazala je da i pored formiranih savjetodavnih tijela u JLS, interna akta pojedinih JP nisu usklađena sa ovim zakonom.

Između JP postoje različite prakse u načinu, odnosno mogućnostima podnošenja prigovora korisnika. Korisnici usluga od opšteg ekonomskog interesa trebalo bi da imaju mogućnost da podnesu prigovor pružaocu usluga na nekoliko načina: usmenom komunikacijom – dolaskom u prostorije pružaoca usluge, telefonom, elektronskim putem ili pismeno podnošenjem molbi zahtjeva i drugih podnesaka. Rezultati revizije su pokazali da su pojedina JP koristila samo neke od navedenih mogućnosti.

Razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i pristup internetu, značajno je olakšao i unaprijedio način obavještavanja korisnika usluga o svim bitnim pitanjima vezanim za kvalitet, način isporuke, cijenu usluge i sl. Tokom revizijskog ispitivanja utvrđeno je da manji

prihodi Vodovoda umanjeni za oko 1,2 miliona KM na godišnjem nivou, te da neće biti u mogućnosti da obezbijede ispravnost i funkcionalnost komunalnih objekata i uređaja. Gradska uprava Grada Banjaluka nije reagovala po ovom zahtjevu. Marta 2023. godine Nadzorni odbor Vodovoda Banjaluka uputio je novi Zahtjev za povećanje cijene vode i uvođenje distributivnog troška kao fiksnog dijela jedinstvene cijene vode.

<http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=0&subcat=0&tip=1&lang=hrv&odluka=1526&odldet=4556&str=1>; <http://www.ustavnisud.org/Doc.aspx?cat=12&subcat=27&id=595&lang=bos&tekst=1800>; <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=0&subcat=0&tip=1&lang=hrv&odluka=1433&odldet=4277&str=11>

broj JP nema svoju internet stranicu. Samim tim je informisanje korisnika i podnošenje prigovora elektronskim putem za korisnike na području ovih JLS onemogućeno, i oni su dovedeni u neravnotežan položaj u odnosu na ostale korisnike u RS.

JP koja imaju kreirane obrasce za prigovore/reklamacije, na taj način usmjeravaju korisnike i omogućavaju im da što pravilnije formulišu svoje zahtjeve za reklamacijom, te nude mogućnost da na obrascu navedu i na koji način žele da budu obavješteni o ishodu svog zahtjeva. Trećina JP iz uzorka nije izradila obrasce za prigovore korisnika.

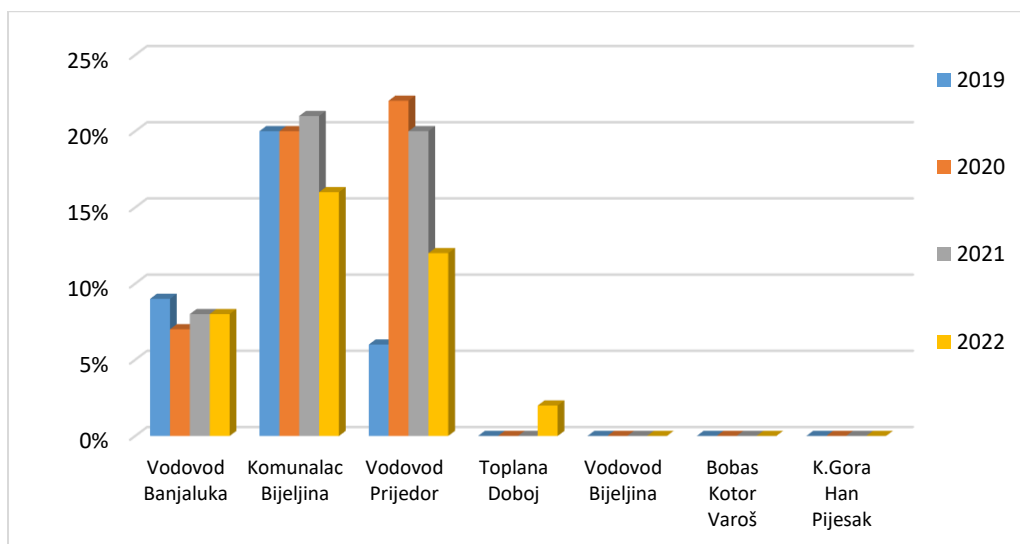
Informisanost korisnika o obimu i vrstama svojih prava, raznovrsnost komunikacije sa pružaocima usluga, dostupnost obrazaca za prigovore, su neki od faktora koji utiču na broj prigovora. Učešće prigovora u odnosu na ukupan broj korisnika, za polovinu vodovodnih preduzeća kreće se u rasponu od 10 do 20%.

Svi prigovori/zahtjevi/predstavke/reklamacije potrošača se sa glavnog protokola upućuju na kabinet direktora a potom, zavisno od vrste prigovora, usmjeravaju ili prema Komisiji ili različitim službama. Neka JP su imale komisijske načine rješavanja korisničkih prigovora i prije donošenja Zakona, samo u tim komisijama nije bilo predstavnika potrošača. Te su komisije nosile različite nazive: Komisija za izlazak na teren, Komisija za otpis potraživanja, Komisija za praćenje ugovora i rješavanje žalbi korisnika.

Zadatak Komisije je da razmatra sve prigovore, zahtjeve, molbe i druge podneske potrošača preduzeću, a u skladu sa Zakonom, Zakonom o komunalnim djelatnostima, odlukama skupština JLS i podzakonskim aktima JP. Većina potrošačkih prigovora trebalo bi da se uputi na Komisiju. Izuzetak u ovom smislu predstavljaju npr. prijave kvara ili prigovori u kojima se navodi da nije izvršena komunalna usluga. Takve prijave se, zbog svoje hitnosti, rješavaju istog dana i ne upućuju se na Komisiju.

Revizijskim ispitivanjem, analizom dokumentacije i dostavljenih upitnika, utvrđeno je da u više od polovine JP koja imaju formirane komisije, nije uspostavljeno njihovo funkcionisanje, što pokazuje sljedeći grafikon.

Grafikon 7. Komisijski prigovori u odnosu na ukupan broj prigovora_%



Izvor: JP, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Jedan od razloga izostanka zasjedanja Komisija je vrijeme donošenja rješenja o formiranju u odnosu na vremenski okvir ove revizije. Naime, dva JP formirala su Komisije krajem 2022.

godine, tako da njihov rad još nije uspostavljen u punom kapacitetu.³⁵ Drugi razlog izostanka rješavanja prigovora putem Komisije su interni akti, tj. pravilnici o radu Komisije, kojima je definisano da stručna služba samostalno analizira osnovanost zahtjeva, tj. reklamacija, te samo u slučajevima da stručna služba smatra zahtjev/reklamaciju neosnovanom – dostavlja ga Komisiji.

Razlog ovakvog načina funkcionisanja komisija je izostanak donošenja akata kojima se reguliše postupanje komisije. Samo tri JP su odmah nakon rješenja o formiranju, donijela i Akt o postupanju (Komunalac Bijeljina, Vodovod Prijedor, Gradska toplana Doboj). Od donošenja rješenja o formiranju komisije do donošenja akta o postupanju prođe i po osam godina.

JP koja nemaju formirane komisije, a kao učesnici MEG projekta³⁶ bila su u obavezi da donesu dokument tj. Proceduru za odnose sa korisnicima i da sistematizuju radno mjesto saradnik za odnose sa korisnicima. Primjer takve prakse je Vodovod Trebinje koje je formiralo odjeljenje za odnose sa korisnicima usluga. Pravilnikom o sistematizaciji predviđeno je sedam radnih mjesta, a u opisu nadležnosti i odgovornosti odjeljenja su: odnosi sa javnošću, održavanje internet stranice, anketiranje, marketing, rješavanje predmeta po žalbama i primjedbama korisnika. U drugom komunalnom preduzeću sa manjim brojem korisnika (Vodovod i kanalizacija Šamac), a koje je učesnik MEG projekta, sve ove poslove obavlja rukovodilac ekonomsko-pravnog sektora: zaprima i evidentira prijedloge i žalbe, radi aktivno na prikupljanju o trenutnom stanju u sistemu kako bi blagovremeno odgovorili na upite korisnika, analizira prikupljene žalbe i izvještaj dostavlja nadređenom, vodi proces provođenja ankete i analizira rezultate ankete i izvještaj dostavlja nadređenom.

Pravilnicima kojima se reguliše postupanje Komisije definisano je u kojim slučajevima korisnik ima pravo na prigovor, te rok za rješavanje prigovora. Korisnik se može obratiti pružaocu ekonomske usluge sa zahtjevom za reklamaciju ukoliko je: nezadovoljan kvalitetom pružene komunalne usluge, u zoni neredovnog snabdijevanja, izražen problem u snabdijevanju a na koji se nije moglo blagovremeno uticati ili je utvrđen kvar na mreži ili mjernom instrumentu. Korisnik ima pravo da se žali na obračun pružene komunalne usluge, pogrešno očitano stanje, ili očitano stanje na osnovu prosječne potrošnje tzv. neočitano stanje ili na pogrešno knjiženu uplatu. Pravilnicima je regulisano i u kojim slučajevima korisnik može privremeno odjaviti korišćenje usluge.

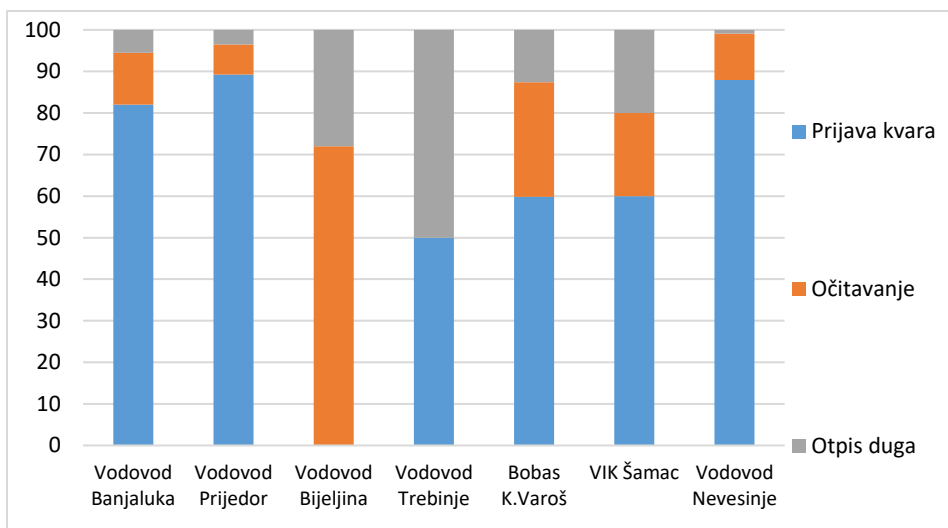
Broj i struktura potrošačkih prigovora su se razlikovali, u zavisnosti od vrste komunalne usluge koja se pruža, JP i posmatranog perioda. Za 45% JP, broj prigovora u odnosu na ukupan broj korisnika ima tendenciju rasta u posmatranom periodu.

Provedena ispitivanja su pokazala da su se prigovori potrošača u pet vodovodnih preduzeća u 2022. godini najčešće odnosili na kvalitet i kontinuitet usluge, tj. prijavu kvara, kao što je prikazano na sljedećem grafikonu.

³⁵ JU „Gradska toplana“ Doboj i JKP „Bobas“ Kotor Varoš“

³⁶ Projekat opštinskog i ekološkog ekonomskog upravljanja (Municipal Environmental Governance - MEG) pokrenula je Vlada Švajcarske 2016. godine u domenu lokalne uprave i opštinskih usluga, a realizuje ga Razvojni program Ujedinjenih nacija BiH (UNDP BiH). Cilj MEG projekta je poboljšanje opštinskog sistema upravljanja razvojem, te usluga u oblasti zaštite životne sredine i ekonomskim sektorima. Poboljšanja će rezultirati boljim uslugama za građane na lokalnom nivou te većom odgovornošću i izradnjom povjerenja između lokalnih vlasti, građana i privrede. [Projekat Općinskog okolišnog i ekonomskog upravljanja \(MEG\) - Faza 1 | United Nations Development Programme \(undp.org\)](https://undp.org)

Grafikon 8. Struktura korisničkih prigovora_2022. godina



Izvor: JP, Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Korisnici usluga od opšteg ekonomskog interesa obraćali su se JP i zbog nepravilno obračunate potrošnje ili otpisa duga. U strukturi korisničkih prigovora vodovodnih preduzeća u manjoj mjeri zastupljeni su i odjava sa mreže, zatim ponovna prijava na mrežu i promjena podataka o korisniku. Kod komunalnih preduzeća koja snabdijevaju stanovništvo toplotnom energijom i koja obezbjeđuju odvoz komunalnog otpada, najzastupljeniji su zahtjevi u kojima se traži odjava sa mreže ili promjena statusa korisnika.

Procenat riješenih prigovora u korist potrošača za vodovodna preduzeća kretao se u intervalu od 65% do 100%, a odnosio se na očitavanje brojila i otpis duga. Oko 75% zahtjeva korisnika za odjavom usluge odvoza komunalnog otpada bilo je prihvaćeno u posmatranom periodu. Komunalno preduzeće je internim aktima propisalo da vlasnici stambenih objekata koji se koriste povremeno, imaju obavezu da plaćaju određeni % od ukupne cijene komunalne usluge. Komisija je preko službi JP (inkasanti i kontrolori) vršila provjeru na terenu te na osnovu predloženih dokumenata i utvrđenih činjenica donosila odluke o promjeni statusa korisnika.

Pravilnicima o postupanju komisija definisan je rok od 30 dana za rješavanje prigovora. Vrijeme rješavanja potrošačkih prigovora u JP bilo je različito i kretalo se između jednog i 133 dana. Vodovodna preduzeća u čijoj je strukturi potrošačkih prigovora najzastupljenija prijava kvara na instalacijama, u najvećem broju slučajeva, rješavala su prigovore istog dana kada je i kvar nastao. Izuzetak predstavljaju predmeti koji zahtijevaju praćenje potrošnje tokom tri mjeseca, i ovi predmeti se nakon praćenja ponovo vraćaju na komisiju.

3.2.4. Mjere i aktivnosti Republičke uprave za inspekcijske poslove na zaštiti potrošača

U izvještajima o radu RUIP navodi se da je tržišna inspekcija u oblasti zaštite potrošača djelovala proaktivno i preventivno kroz proces redovnih kontrola. Ukoliko su uočene nepravilnosti koje bi mogle prouzrokovati povredu prava potrošača, preduzimanjem korektivnih mjera inspektori su nitalagali otklanjanje istih, te su na taj način sprečavali nastanak povrede prava potrošača u cilju osiguranja kolektivne zaštite prava potrošača.

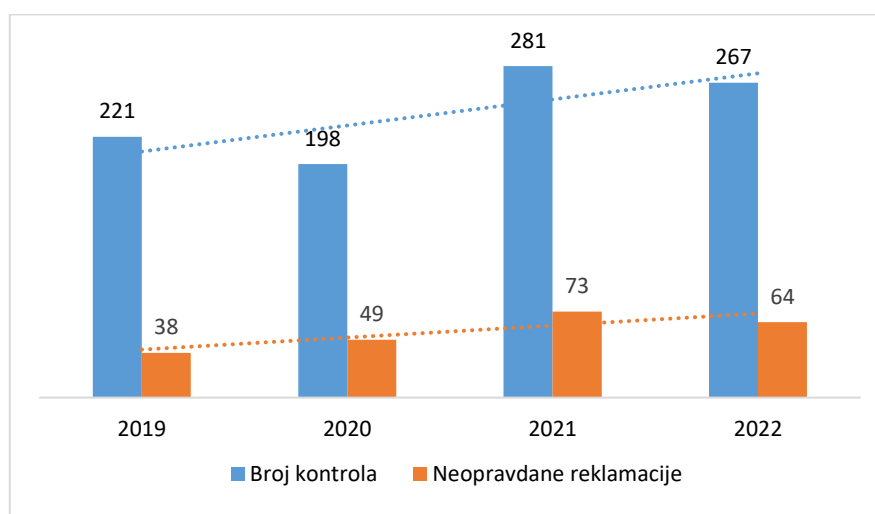
Kako se kontrole po reklamacijama potrošača vrše kroz proces vanrednih kontrola i na zahtjev građana koji traže zaštitu individualnih potrošačkih prava teško je predvidjeti koliko će takvih zahtjeva biti, a samim tim i planirati broj kontrola po prijavama i reklamacijama potrošača, vrstu reklamacije i njenu (ne)opravdanost. U skladu sa navedenim, plan kontrola

tržišne inspekcije najčešće se zasnivao na broju okvirnih zahtjeva potrošača iz prethodnih godina.

Za period 2020-2023. godina planirano je ukupno 27.100 kontrola tržišne inspekcije, a godišnji broj kontrola kretao se između 6.350 i 7.030 kontrola, u zavisnosti od godine posmatranja. Analizom podataka iz godišnjih planova, utvrđeno je da se od ukupnog broja planiranih kontrola tržišne inspekcije na reklamacije potrošača odnosilo 4% što je oko 270 kontrola godišnje.

Podaci iz godišnjih izvještaja o radu RUIP pokazuju da je, po konkretnim reklamacijama potrošača koji su tražili zaštitu individualnih potrošačkih prava, u periodu 2019-2022. godine, izvršeno ukupno 967 kontrola ili prosječno oko 240 kontrola godišnje.

Grafikon 9. Broj kontrola tržišne inspekcije po reklamacijama potrošača



Izvor: RUIP, Izvještaji o radu

U 716 slučajeva utvrđeno je da su reklamacije bile opravdane, dok u 224 slučaja (oko 25%) inspekcija nije utvrdila povredu potrošačkih prava. Podaci iz grafikona pokazuju da broj kontrola tržišne inspekcije po reklamacijama potrošača ima tendenciju rasta, ali uz prisutne oscilacije tokom posmatranog perioda. U odnosu na 2019. godinu, broj izvršenih kontrola 2022. godine bio je veći za 20%. Istovremeno, broj kontrola u kojima su utvrđene neopravdane reklamacije od strane potrošača je u porastu. Broj kontrola u kojima su reklamacije potrošača bile neopravdane porastao je za više od 2/3 u posmatranom periodu. Svake godine u oko 1/4 provedenih kontrola utvrdi se da reklamacije potrošača nisu bile opravdane.

Potrošači su se najčešće žalili na neprihvatanje reklamacije od strane trgovaca za tehničke proizvode, odjeću, obuću, kao i na usluge od opšteg ekonomskog interesa. Od ukupnog broja izvršenih kontrola 2022. godine najveći broj zahtjeva potrošača se odnosio na reklamaciju na tehničku robu (57%), odjevne predmete (28%), usluge u ugostiteljstvu i turizmu (6%) dok se na ekonomske usluge odnosilo (14%).

3.3. Praćenje, evaluacija i izvještavanje

Da bi se uspješno pratilo stanje u oblasti zaštite potrošača te na osnovu analize i evaluacije postojećeg stanja preduzimale odgovarajuće mjere na njegovom unaprijeđenju, potrebno je da postoji sveobuhvatan sistem izvještavanja o potrošačkim prigovorima na svim nivoima u sistemu zaštite potrošača na kojima se direktno odlučuje o pravima potrošača.

3.3.1. Evidencije potrošačkih prigovora i izvještavanje

Provedenom revizijom je utvrđeno da u sistemu zaštite potrošača nisu uspostavljene sveobuhvatne i potpune evidencije o broju i strukturi potrošačkih prigovora, niti da je obaveza vođenja takvih evidencija propisana svim nosiocima zaštite potrošača u RS. Većina nadležnih institucija u sistemu zaštite potrošača ne raspolažu pouzdanim podacima o broju i strukturi potrošačkih prigovora i nemaju uspostavljene odgovarajuće i potpune evidencije o njihovom broju i strukturi.

Od subjekata odgovornih za zaštitu potrošača, Pravilnikom o obliku, sadržaju i načinu vođenja evidencije udruženja za zaštitu potrošača³⁷ propisan je način vođenja evidencije potrošačkih prigovora od strane udruženja, kao i izvještavanja. Na ovaj način uspostavljene su evidencije prigovora potrošača koji se obrate nekom od udruženja u cilju zaštite i ostvarivanja svojih prava. Prema ovom Pravilniku udruženja evidentiraju prigovore potrošača po oblastima zaštite potrošača definisane u skladu sa Zakonom (13 oblasti³⁸ - od glave II do glave XIV Zakona). Evidencije sadrže datum prijave, podatke o potrošaču, kontakt, opis prigovora, opis savjeta/postupanja i rezultat/status prigovora (R - riješeno, NR - neriješeno, UP - u postupku). Pored navedenih evidencija udruženje građana "DON" iz Prijedora je samoinicijativno uspostavilo bazu podataka o prigovorima potrošača i obezbijedilo pristup Ministarstvu, koje u svakom trenutku ima uvid u trenutno stanje u oblasti zaštite potrošača, broj prigovora, način njihovog rješavanja, statusu prigovora i sl. Istim Pravilnikom je definisano da udruženja dostavljaju Ministarstvu polugodišnji izvještaj o prigovorima potrošača u roku od 30 dana od dana isteka perioda na koji se odnosi, čime je putem evidencije potrošačkih prigovora ujedno uspostavljen i način izvještavanja o istim. Na osnovu polugodišnjih izvještaja/evidencija udruženja, Ministarstvo sačinjava zbirni polugodišnji i godišnji izvještaj o prigovorima potrošača na nivou RS i o tome obavještava Vladu.

Pored ovog izvještaja i godišnjih izvještaja o radu Ministarstva, Ministarstvo svake godine izrađuje Informaciju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije razvoja trgovine Republike Srpske kojim se nadležne institucije informišu o realizovanim aktivnostima predviđenim Akcionim planom u izvještajnom periodu.

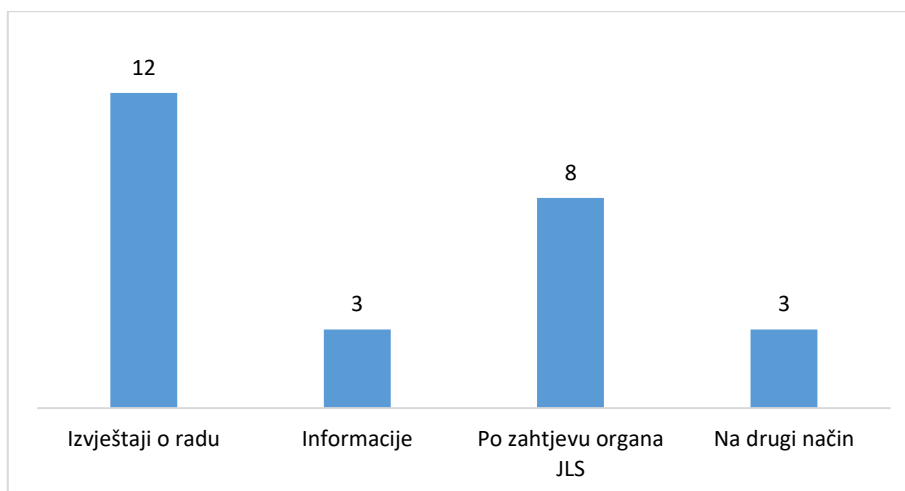
RUIP je od 2021. godine uspostavila određene evidencije provedenih kontrola tržišne inspekcije po reklamacijama potrošača. Međutim, uvidom u raspoložive evidencije utvrđeno je da one nisu sistematizovane po predmetu kontrole i kao takve ne daju podatke o broju i strukturi provedenih kontrola u oblasti zaštite potrošača po pitanju reklamacija potrošača. Izvještaji koje RUIP dostavlja Ministarstvu sadrže podatke o ukupnom broju izvršenih kontrola po reklamacijama potrošača i statusu kontrole. Pored toga, izvještaji sadrže i informacije koje govore na šta su se potrošači najčešće žalili, ali ne sadrže kvantitativne pokazatelje o broju istih. Pored izvještaja o radu RUIP, inspekcije dostavljaju informacije o svom radu i efektima rada resornim ministarstvima, a na osnovu kojih je moguće vršiti detaljnije analize aktivnosti i rezultata rada u posmatranom izvještajnom periodu.

³⁷ Prilog 1. Lista referenci – popis akata

³⁸ Oblast zaštite potrošača: I) Zaštita bezbjednosti života i zdravlja stanovništva; II) Obaveza obavljanja trgovačke djelatnosti u skladu sa dobrim poslovnim običajima; III) Prodaja proizvoda i pružanje usluga; IV) Deklarisanje proizvoda; V) Odgovornost i garancija za proizvod ili uslugu; VI) Nepoštena poslovna praksa; VII) Usluge od opšteg ekonomskog interesa; VIII) Ugovori zaključeni izvan poslovnih prostorija; IX) Prodaja na osnovu ugovora na daljinu; X) Nepoštene odredbe u potrošačkim ugovorima; XI) Elektronski instrumenti plaćanja; XII) Turistički paket aranžmani; XIII) Vremensko korišćenje nepokretnosti u turizmu.

Prema podacima iz Upitnika za JLS, 20 JLS je navelo da pružaoci ekonomskih usluga izvještavaju organe JLS o broju i strukturi potrošačkih prigovora na jedan i/ili više načina što je prikazano na sljedećem grafikonu.

Grafikon 10. Način izvještavanja JP prema organima JLS



Izvor: JLS; Popunjeni upitnici po zahtjevu GSRJS RS

Izveštavanje JP na samo jedan od navedenih načina vršilo se: putem godišnjeg izvještaja o radu - u sedam JLS, po zahtjevu organa JLS - u četiri JLS, putem posebnog izvještaja - u dvije JLS te na drugi način - u dvije JLS. Pored izvještaja o radu, JP u pet JLS izvještavaju organe JLS i na druge načine (u tri JLS na zahtjev organa JLS, u jednoj JLS pored zahtjeva organa JLS i putem posebnog izvještaja - informacije i jednoj JLS na drugi način).

Međutim, analizom izvještaja o radu/poslovanju JP, utvrđeno je da, u većini JP, izvještaji ne sadrže podatke i informacije o broju i strukturi zahtjeva/predstavki korisnika, kojim bi se organi JLS informisali o zadovoljstvu korisnika javnim (komunalnim) uslugama i na osnovu toga preduzimali mjere i radnje u cilju unaprijeđenja pružanja javnih usluga.

S druge strane, po pitanju evidencija u JP, ispitivanja revizije su pokazala da većina JP ne vodi sistematizovane evidencije potrošačkih prigovora, odnosno zahtjeva/predstavki korisnika po raznim pitanjima koji se odnose na pružanje komunalne usluge. U izostanku evidencija, JP nisu bila u mogućnosti da obezbijede pouzdane podatke o broju i strukturi prigovora korisnika usluga, kao ni da o tome na adekvatan način izvještavaju JLS. Od JP u kojima su vršena detaljnija ispitivanja, uspostavljene evidencije prigovora/zahtjeva korisnika imala su dva JP od kojih je jedno, Vodovod i kanalizacija Šamac, uspostavilo evidencije zahtjeva korisnika od sredine 2022. godine kao obavezu učesnika projekta u oblasti lokalne uprave u okviru MEG projekata. Drugo komunalno preduzeće, Vodovod Prijedor je u okviru službe za odnose sa korisnicima uspostavilo sveobuhvatne evidencije sistematizovane po vrsti zahtjeva korisnika i prije 2019. godine, odnosno prije perioda obuhvaćenog ispitivanjem revizije.

3.3.2. Rezultati provedenih mjera i aktivnosti na planu zaštite potrošača

Obzirom da su građani korisnici javnih usluga koje se pružaju na nivou JLS, jedna od obaveza JLS je i osiguranje kvalitetnih i dostupnih javnih usluga. Pored komunalnih preduzeća, koja pružaju usluge od opšteg ekonomskog interesa, među javne usluge spadaju i održavanje lokalnih puteva, javne rasvjete, zelenih površina, zatim rada ambulanti, vrtića, centara za socijalni rad, mjesnih zajednica, kulturnih i sportskih ustanova.

U nastojanju da kontinuirano oslušuju potrebe svojih građana, pojedine JLS svake godine provode aktivnosti anketiranja stanovništva u cilju procjene stepena zadovoljstva korisnika

administrativnim i komunalnim uslugama. Cilj ovakvih ispitivanja je unaprijeđenje odgovornosti i efikasnosti lokalne uprave u pružanju javnih usluga i zadovoljenju stvarnih potreba građana.

Analizom podataka iz Upitnika dostavljenih od strane JLS utvrđeno je da nešto više od polovine JLS u RS provodi istraživanja o stepenu zadovoljstva građana javnim uslugama na svom području. Jedan dio JLS ovo ispitivanje provodio je kao redovnu aktivnost u okviru MEG projekta.³⁹ Izvještaji o rezultatima mjerenja zadovoljstva građana koje su provodile JLS su pokazali da su građani, kada su u pitanju komunalne usluge nezadovoljni kanalizacionom mrežom, kvalitetom javne rasvjete, te cijenom i neadekvatnim odlaganjem komunalnog otpada. Grad Banjaluka i Opština Kotor Varoš provodili su anketu među privrednicima o uslovima poslovanja, kvalitetu komunalnih usluga i potrebama za radnom snagom. Ispitivanja su pokazala da su privrednici nezadovoljni visokim cijenama komunalnih usluga i lošom infrastrukturom, odnosno kvalitetom komunalnih usluga koje se odnose na snabdijevanje vodom i električnom energijom.

Na osnovu rezultata mjerenja trebalo bi da se preduzimaju određene korektivne mjere radi kontinuiranog unaprijeđenja i poboljšavanja usluga koje se pružaju građanima. Većina JLS koje provode ankete zadovoljstva korisnika javnim uslugama, u svojim izvještajima svake godine objavljuju samo rezultate istraživanja i grafički ih prikazu. Opština Kotor Varoš analizira podatke dobijene anketiranjem privrednika i u zaključku izvještaja izdvaja prijedloge za poboljšanje privrednog ambijenta na lokalnom nivou. Grad Trebinje na kraju izvještaja o mjerenju zadovoljstva građana komunalnim uslugama, donosi Zaključak u kome se utvrđuje da na temelju rezultata ankete nadležne organizacione jedinice JLS u koordinaciji sa nadležnim javnim ustanovama i preduzećima treba da utvrde konkretne aktivnosti i mjere za poboljšanje javnih usluga kao odgovor na rezultate ankete. Na osnovu utvrđenih korektivnih mjera treba da se izvrše izmjene godišnjih i drugih planova rada.

Većina JP nisu provodila ispitivanja zadovoljstva korisnika načinom i kvalitetom pružanja komunalnih usluga kako bi na osnovu rezultata provedenih ispitivanja preduzimali određene mjere i radnje u cilju njihovog poboljšanja. Kao sastavni dio aktivnosti u okviru MEG projekta, Vodovod Prijedor je provodio određene aktivnosti na ispitivanju zadovoljstva građana uslugama vodosnabdijevanja i odvodnje otpadnih voda. Ispitanici su odgovarali na 14 pitanja podijeljenih u tri oblasti: usluge vodosnabdijevanja, usluge odvodnje otpadnih voda i odnosi sa korisnicima. Rezultati ispitivanja su pokazali da su korisnici usluga ovog preduzeća najmanje bili zadovoljni cijenom vode i pruženim informacijama o kvaliteti vode.

³⁹ Grad Trebinje i Prijedor, Opština Istočno Novo Sarjevo i Šamac

4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je provela reviziju učinka na temu zaštite potrošača sa ciljem da ispita kako funkcioniše sistem zaštite potrošača u Republici Srpskoj, te da na osnovu provedenog ispitivanja ponudi preporuke čijim provođenjem bi se obezbijedilo efikasnije funkcionisanje sistema i osigurao viši nivo zaštite potrošačkih prava, posmatrano kroz primjenu raspoloživih organizacionih mehanizama institucija sistema i njihovih mjera i aktivnosti na planu zaštite potrošača.

Na osnovu nalaza, prezentovanih u prethodnim poglavljima proizilazi **opšti zaključak revizije da je u posmatranom periodu unaprijeđena zaštita potrošača, ali da ona, zbog poteškoća u implementaciji regulatornog okvira i nedovoljno iskorišćenih institucionalnih i organizacionih mehanizama zaštite potrošača, ne funkcioniše na način kojim bi se u potpunosti obezbijedila efikasna i efektivna zaštita potrošača na cjelokupnom prostoru Republike Srpske.**

U složenom sistemu zaštite potrošača, čija struktura podrazumijeva veći broj elemenata zaštite i odgovornost velikog broja institucija kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, postojeći institucionalni i organizacioni mehanizmi nisu korišćeni na način kojim bi se obezbijedilo efikasnije funkcionisanje sistema zaštite potrošača i osigurao viši nivo zaštite potrošačkih prava.

U skladu sa opštim zaključkom utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

4.1 Implementacija regulatornog okvira u oblasti zaštite potrošača, po preduzetim mjerama i aktivnostima nadležnih institucija i za to osiguranim resursima, nije u potpunosti obezbijedila efikasan sistem zaštite potrošača.

Oblast zaštite potrošača je normativno uređena, donesen je poseban Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj i na osnovu zakona svi podzakonski propisi te je na taj način kompletiran pravni okvir za zaštitu potrošača. Zakon je od njegovog donošenja tri puta mijenjan i usklađivan sa pravnim normama Evropske unije i lokalnim uslovima i okolnostima, kako bi se na taj način obezbijedio formalno-pravni osnov za funkcionisanje zaštite potrošača.

I pored dugogodišnjeg postojanja relevantnog pravnog okvira, funkcionisanje sistema zaštite potrošača nije uspostavljeno u punom kapacitetu na nivou nadležnih institucija u sistemu zaštite potrošača. Jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća su različitom dinamikom pristupale aktivnostima na implementaciji regulatornog okvira u pogledu formiranja savjetodavnih tijela, odnosno komisija za rješavanje reklamacija potrošača u cilju obezbjeđenja efikasnije zaštite njihovih prava. Uz podršku Ministarstva trgovine i turizma, udruženja za zaštitu potrošača djeluju sa postojećim kapacitetima i resursima, i svojim aktivnostima učestvuju u zaštiti potrošača.

Pojedini instrumenti zaštite potrošača, predviđeni zakonom, poput ostvarivanja vansudske zaštite prava potrošača pred organima za arbitražno rješavanje sporova pri Privrednoj komori Republike Srpske i Zanatsko-preduzetničkoj komori Republike Srpske nisu zaživjeli u praksi iz objektivnih razloga.

4.2 Jedinice lokalne samouprave nisu aktivno učestvovala u zaštiti potrošača na svojoj teritoriji i nisu u potpunosti uspostavile organizacione kapacitete za zaštitu potrošača kroz formiranje savjetodavnih tijela za zaštitu potrošača.

Jedinice lokalne samouprave, kao jedan od nosilaca zaštite potrošača, postojeće mehanizme zaštite nisu primijenile u punom kapacitetu i obimu i na adekvatan način. Mjere i aktivnosti jedinica lokalne samouprave na planu zaštite potrošača provodile su se u ograničenom obimu i bez značajnijih efekata na stanje zaštite potrošača.

Ispitivanja revizije su pokazala da proces formiranja savjetodavnih tijela za zaštitu potrošača u jedinicama lokalne samouprave traje više od 10 godina i još nije okončan. Savjetodavna tijela u skladu sa odredbama zakona formirale su 23 jedinice lokalne samouprave. Savjetodavna tijela su uglavnom formirale razvijene, srednje razvijene i veće jedinice lokalne samouprave, sa većim brojem stanovnika i potrošača sa razvijenom organizacionom i upravljačkom infrastrukturom.

U onim jedinicama lokalne samouprave koje su ispunile zakonsku obavezu i formirale savjetodavna tijela, ista nisu bila u funkciji u polovini jedinica lokalne samouprave prilikom odlučivanja o pravima i obavezama korisnika ekonomskih usluga.

4.3 Javna preduzeća nisu u dovoljnoj mjeri preduzimala aktivnosti na planu zaštite potrošača i formiranju komisija za rješavanje reklamacija potrošača kao jednog od mehanizama zaštite prava potrošača.

Većina javnih preduzeća, pružalaca javnih (komunalnih) usluga, u svojoj organizacionoj strukturi, nije imala formiranu komisiju za rješavanje reklamacija potrošača. Ispitivanja revizije su pokazala da oko 60 javnih preduzeća ili oko 2/3 od ukupnog broja posmatranih preduzeća nije imalo formiranu Komisiju za rješavanje reklamacija potrošača.

Takođe, aktivnosti na formiranju komisija u javnim preduzećima otpočele su kasno i uz neadekvatnu dinamiku o čemu govori podatak da je nešto više od 2/3 javnih preduzeća koja imaju Komisiju, preduzelo aktivnosti na formiranju ovog instrumenta zaštite potrošača u periodu poslije 2019. godine. S druge strane, u više od polovine javnih preduzeća koja imaju formiranu Komisiju, ista nije stavljena u funkciju kao mehanizam zaštite potrošača prilikom odlučivanja o pravima korisnika.

Samo manji broj javnih preduzeća je internim propisima regulisao rad komisije kao što su način formiranja i broj članova, nadležnosti i odgovornosti komisije, način rada, način donošenja odluka, praćenje provođenja odluka, izvještavanje i druga relevantna pitanja.

4.4 Prigovori potrošača na ekonomske usluge imaju tendenciju rasta u posmatranom periodu, a uglavnom se odnose na kvalitet i kontinuitet usluga i najčešće se rješavaju u korist potrošača.

Broj i struktura potrošačkih prigovora su se razlikovali zavisno od toga o kakvim vrstama usluge se radi. Nalazi revizije su pokazali da se broj prigovora kretao u rasponu od 10 do 20% od ukupnog broja potrošača – korisnika usluge i da ima tendenciju rasta kao rezultat bolje informisanosti potrošača. Najveći broj prigovora potrošača se odnosio na kvarove, očitavanje i fakturisanje potrošnje, otpis „neopravdanog“ duga, dok je pitanje promjene cijena komunalnih usluga aktuelno u momentu promjene i neposredno nakon toga.

Prigovori potrošača rješavali su se u roku od jednog do 133 dana, a najveći broj prigovora se rješavao u zakonom propisanom roku od 30 dana. Podaci iz javnih preduzeća - pružaoca usluga od opšteg ekonomskog interesa pokazuju da su prigovori potrošača uglavnom bili opravdani, jer se procenat riješenih prigovora u korist potrošača kretao u intervalu od 65% do 100%, u zavisnosti od vrste komunalne usluge, javnog preduzeća, vrste i karaktera prigovora i perioda posmatranja.

4.5 Izvještavanje o prigovorima potrošača i zaštiti prava potrošača se ne zasniva na potpunim i pouzdanim evidencijama nosilaca zaštite potrošača i na prethodno provedenim analizama i evaluacijama.

Ispitivanja revizije su pokazala da u sistemu zaštite potrošača nisu uspostavljene sveobuhvatne i potpune evidencije o potrošačkim prigovorima na svim nivoima u sistemu zaštite potrošača. Većina subjekata odgovornih za zaštitu potrošača nemaju uspostavljene odgovarajuće i potpune evidencije prigovora potrošača i ne raspolažu pouzdanim podacima

o njihovom broju i strukturi. S tim u vezi, postojeće evidencije potrošačkih prigovora ne osiguravaju pouzdanu osnovu za izvještavanje o istim i ne daju cjelovitu i jasnu sliku stanja u sistemu zaštite potrošača.

Ispitivanja stepena zadovoljstva građana javnim komunalnim uslugama na svom području provodilo je više od polovine jedinica lokalne samouprave. Javna preduzeća nisu provodila organizovano ispitivanje zadovoljstva korisnika usluga uključujući i poštovanje prava potrošača – korisnika usluga, kako bi se na osnovu tih ispitivanja preduzimale mjere na planu unaprijeđenja kvaliteta i kontinuiteta u pružanju usluga.

Kroz postojeći način praćenja i izvještavanja Ministarstva trgovine i turizma o stanju u oblasti zaštite potrošača, a na osnovu uspostavljenih evidencija i mehanizma izvještavanja od strane udruženja za zaštitu potrošača, nije osiguran integrisan i sveobuhvatan pristup zasnovan na potpunim informacijama u sistemu zaštite potrošača nego na nivou njegovih pojedinih segmenata, odnosno pojedinih subjekata odgovornih za zaštitu potrošača.

Na ovaj način nije uspostavljena funkcionalna linija izvještavanja od jedinica lokalne samouprave, javnih preduzeća i udruženja za zaštitu potrošača, koja bi obezbijedila da Ministarstvo trgovine i turizma i Vlada Republike Srpske imaju potpune, pouzdane i blagovremene podatke i informacije o stanju zaštite potrošača koji bi bili relevantna osnova za preduzimanje mjera i aktivnosti na unaprijeđenju zaštite potrošača.

5. PREPORUKE

U ovom dijelu izvještaja, a na temelju prezentovanih nalaza i iznesenih zaključaka, zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima, kreirane su preporuke revizije. Provedena revizija je pokazala da postoji prostor i potreba za unaprijeđenjem zaštite potrošača. Preporuke se upućuju subjektima odgovornim za zaštitu potrošača i to Vladi Republike Srpske i Ministarstvu trgovine i turizma, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima. Provođenjem ovih preporuka moguće je unaprijediti funkcionisanje sistema zaštite potrošača i obezbijediti viši nivo zaštite potrošačkih prava.

5.1 Vlada Republike Srpske i Ministarstvo trgovine i turizma treba da analiziraju funkcionisanje sistema zaštite potrošača po svim njegovim segmentima, uključujući i regulatorni okvir, i da, po potrebi, pristupe promjenama u cilju njegove pune integrisanosti.

Potrebno je da Ministarstvo trgovine i turizma na osnovu dostupnih izvještaja i informacija analizira primjenu postojećeg pravnog okvira i uticaj na funkcionisanje sistema zaštite potrošača. U skladu sa tim, preduzimati potrebne mjere i aktivnosti na potpunijoj implementaciji regulatornog okvira u cilju postizanja funkcionalnijeg sistema zaštite potrošača. Ministarstvo trgovine i turizma će po potrebi, uz prethodnu analizu, inovirati i usklađivati pravni okvir kako bi se na taj način postigla potpuna usaglašenost sa pravnim normama i direktivama Evropske unije u oblasti zaštite potrošača. U procesu inoviranja pravnog okvira potrebno je razmotriti i potrebu za formiranjem savjetodavnih tijela u manjim i nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave sa nedovoljno razvijenom organizacionom i upravljačkom infrastrukturom i manjim brojem stanovnika i potrošača, od kojih pojedine, u svom vlasništvu, nemaju ni javna preduzeća koja pružaju komunalne usluge.

Ministarstvu trgovine i turizma se preporučuje da u saradnji sa drugim subjektima zaštite potrošača, u skladu sa planskim aktima u oblasti zaštite potrošača, provodi mjere i aktivnosti na promociji prava zaštite potrošača kao i načina ostvarivanja tih prava. Ministarstvo trgovine i turizma treba da kroz mjere i aktivnosti podstiče i motiviše jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća i druge subjekte da aktiviraju mehanizme za zaštitu potrošača, da koordinira aktivnosti na razmjeni praksi, iskustava, inicijativa i načina rada između različitih subjekata. Ministarstvo trgovine i turizma će, u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima, i dalje podržavati i pomagati rad i razvoj udruženja za zaštitu potrošača kao važan element u sistemu.

5.2 Ministarstvo trgovine i turizma, u koordinaciji sa drugim nosiocima zaštite potrošača treba da kreira i propiše formu, sadržaj i strukturu evidencija o potrošačkim prigovorima i uspostavi funkcionalan način izvještavanja u sistemu zaštite potrošača.

Ministar trgovine i turizma, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj i Zakona o republičkoj upravi, treba da propiše formu, sadržaj i strukturu evidencija o potrošačkim prigovorima koje bi vodili subjekti odgovorni za zaštitu potrošača, a posebno javna preduzeća. Na taj način bi se obezbijedile pretpostavke za jednoobrazne evidencije kod svih nosilaca zaštite potrošača i jedinstvene osnove za izvještavanje.

Na osnovu izvještaja i informacija udruženja i drugih nosilaca zaštite potrošača Ministarstvo trgovine i turizma će periodično izvještavati Vladu Republike Srpske o stanju u ovoj oblasti i preduzimati mjere i aktivnosti iz svoje nadležnosti radi unaprijeđenja funkcionisanja sistema za zaštitu potrošača.

5.3 Jedinice lokalne samouprave, u okviru svoje nadležnosti, treba aktivnije da pristupe ostvarivanju svoje uloge u sistemu zaštite potrošača i da intenziviraju aktivnosti na planu organizovanja funkcionalnih savjetodavnih tijela.

Da bi zaštita potrošača bila djelotvorna, potrebno je provoditi određene aktivnosti na zaštiti potrošača ne samo na republičkom, nego i na lokalnom nivou. Zbog toga se preporučuje aktivnija uloga organa lokalne samouprave u promovisanju i zaštiti prava potrošača. To je jedan od nosilaca zaštite potrošača koji svojim poznavanjem potreba na lokalnom nivou ima ključnu ulogu u pogledu dostupnosti zaštite potrošača na širem teritorijalnom prostoru.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave intenziviraju aktivnosti na formiranju savjetodavnih tijela u skladu sa postojećim ili inoviranim zakonskim okvirom kao i da novouspostavljene i već postojeće kapacitete stave u funkciju prilikom odlučivanja o pravima i zaštiti prava potrošača.

5.4 Javna preduzeća treba da intenziviraju aktivnosti na planu organizovanja funkcionalnih komisija za rješavanje reklamacija potrošača kao jednog od mehanizama zaštite prava potrošača.

Javna preduzeća, u skladu sa odredbama Zakona o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj, treba da formiraju komisiju za rješavanje reklamacija potrošača u čiji rad treba da bude uključen i predstavnik potrošača i da iste stave u funkciju prilikom odlučivanja o pravima i interesima potrošača. Organi javnih preduzeća treba da donesu interne propise ili da inoviraju postojeće interne propise sa odredbama o zaštiti potrošača i ulozi komisije.

Po formiranju komisije, organi javnih preduzeća treba da donesu Poslovnik o radu kojim se regulišu pitanja u vez sa njenim funkcionisanje kao što su sastav i broj članova komisije način rada, način odlučivanja i donošenja odluka, komunikacija sa potrošačima, komunikacija sa organima javnih preduzeća, transparentnost rada, izvještavanje o radu i druga pitanja od značaja za uspješan rad ovog tijela.

5.5 Javna preduzeća treba da preduzimaju aktivnosti na rješavanju prigovora potrošača u zakonom predviđenom roku i u skladu sa očekivanjima korisnika.

Organi javnih preduzeća i komisije za rješavanje reklamacija potrošača treba da uspostave način rada koji će omogućiti da se prigovori potrošača rješavaju u zakonom propisanim rokovima, a u skladu sa vrstom prigovora u rokovima koji su u skladu sa očekivanjima potrošača.

Komisije za rješavanje reklamacija potrošača će uz pomoć organizacionih jedinica u javnim preduzećima kreirati obrazac prigovora potrošača koji će omogućiti da se na obrascu iznesu svi potrebni podaci i informacije za efikasno rješavanje prigovora potrošača. Obrasci prigovora trebaju biti dostupni potrošačima uključujući i internet stranicu javnog preduzeća. Uprave javnih preduzeća treba da informacije o komunikaciji sa javnim preduzećem i komisijom i druge informacije o komunalnim uslugama učine dostupnim korisnicima usluga-potrošačima kao i da omoguće podnošenje prigovora i elektronskim putem.

5.6 Javna preduzeća treba da uspostave potpune evidencije potrošačkih prigovora koje će, uz ispitivanje zadovoljstva korisnika usluga, biti osnova za izvještavanje o zaštiti potrošača.

Javna preduzeća treba da uspostave evidencije o potrošačkim prigovorima koje bi minimalno sadržavale osnovne podatke o potrošaču, broju i vrsti prigovora, vrijeme i način rješavanja prigovora, ishod prigovora i druge relevantne podatke.

Javna preduzeća treba periodično da provode ispitivanja zadovoljstva korisnika-potrošača komunalnim uslugama uključujući i ispitivanja o zaštiti prava potrošača. Na osnovu

provedenog ispitivanja preduzimati mjere i aktivnosti na unaprijeđenju kvaliteta usluga i unaprijeđenja zaštite potrošača.

Javna preduzeća će u okviru redovnog izvještavanja o poslovanju izvještavati organe jedinica lokalne samouprave o zaštiti prava potrošača sa fokusom na probleme i rizike u zaštiti potrošača, broju i vrstama prigovora potrošača, preduzetim mjerama i aktivnostima i ostvarenim rezultatima. Javna preduzeća će u skladu sa aktima i zahtjevima Ministarstva trgovine i turizma izvještavati Ministarstvo o zaštiti prava potrošača.

5.7 Javna preduzeća i jedinice lokalne samouprave treba koordinirano da rade na planu donošenja odluka o promjenama uslova snabdijevanja i cijena komunalnih usluga.

Prilikom dostavljanja odluka o promjenama uslova snabdijevanja i cijena komunalnih usluga na odlučivanje i saglasnost jedinicama lokalne samouprave, neophodno je da javna preduzeća obrazlože predložene promjene kako bi nadležni organi jedinica lokalne samouprave, koji odlučuju i/ili daju saglasnost, imali potpune i pouzdane informacije.

Savjetodavna tijela za zaštitu potrošača-korisnika ekonomskih usluga u jedinicama lokalne samouprave uz učešće predstavnika potrošača treba da razmatraju sve prijedloge javnih preduzeća koje se odnose na pitanja u vezi sa promjenom cijena komunalnih usluga i drugih prava potrošača i da u svom aktu (saglasnost ili odluka) navedu i stavove predstavnika potrošača i uticaj predloženih promjena na ostvarivanje prava potrošača.

Vođa revizorskog tima

Darko Bilić, s.r.

6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

Prilog broj 1

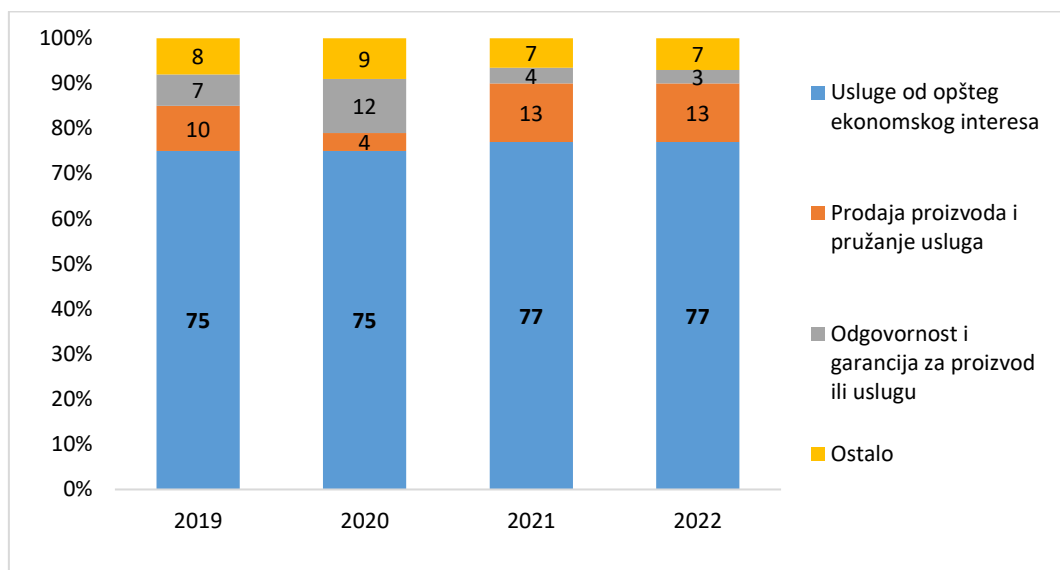
Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11)
2. Zakon o zaštiti potrošača u Republici Srpskoj ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 6/12, 63/14, 18/17 i 90/21)
3. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 115/18, 111/21, 15/22 i 56/22)
4. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16, 36/19 i 61/21)
5. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/11 i 100/17)
6. Zakon o trgovini („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 105/19)
7. Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 75/04 i 78/11)
8. Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/20)
9. Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 52/01 i 42/05)
10. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18)
11. Strategija razvoja trgovine Republike Srpske za period 2022-2028. godine, avgust 2022. godine.
12. Strategija razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine, juli 2017. godine
13. Akcioni plan za implementaciju Strategije razvoja trgovine do 2022. godine, Prijedlog, januar 2018. godine
14. Akcioni plan za sprovođenje Strategije razvoja trgovine Republike Srpske za period 2023-2025. godine.
15. Informacija o realizaciji akcionog plana u 2021. godini za implementaciju Strategije razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine
16. Informacija o realizaciji akcionog plana u 2020. godini za implementaciju Strategije razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine
17. Informacija o realizaciji akcionog plana u 2019. godini za implementaciju Strategije razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine
18. Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj za 2022-2023. godinu, maj 2022. godine
19. Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj za 2019-2020. godinu, Prijedlog, juli 2019. godine
20. Program za zaštitu potrošača u Republici Srpskoj za 2013/2014. godinu
21. Pravilnik o kriterijumima za raspodjelu finansijskih sredstava za rad udruženja za zaštitu potrošača ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 33/12 i 1/16)
22. Pravilnik o obliku, sadržaju i načinu vođenja evidencije udruženja za zaštitu potrošača ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/12, 1/16 i 78/20)
23. Pravilnik o obliku i sadržaju knjige reklamacija ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 71/12 i 1/16)

24. Pravilnik o uslovima i kriterijumima za ovlašćivanje udruženja za zaštitu potrošača za zastupanje potrošača u potrošačkim sporovima pred arbitražnim odborom za potrošačke sporove ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 109/12)
25. Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 2019, 2020, 2021 i 2022. Godina
26. Odluka o davanju saglasnosti na raspored sredstava ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 55/23)
27. Rješenje o imenovanju članova Savjeta za razvoj trgovine Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske, broj 48/23)
28. Odluka o obrazovanju stalnih radnih tijela Gradonačelnika ("Službeni glasnik Grada Banja Luka, broj 4/13, 33/16 i 3/17)
29. Interni akti jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća
30. Izvještaji o radu, Ministarstvo trgovine i turizma
31. Izvještaji o radu Republičke uprava za inspeksijske poslove
32. Informacija o radu i efektima rada tržišne inspekcije za 2022. godinu, Republička uprava za inspeksijske poslove, Banja Luka, februar 2023. godine
33. Izvještaji o radu/poslovanju javnih preduzeća

Prilog broj 2

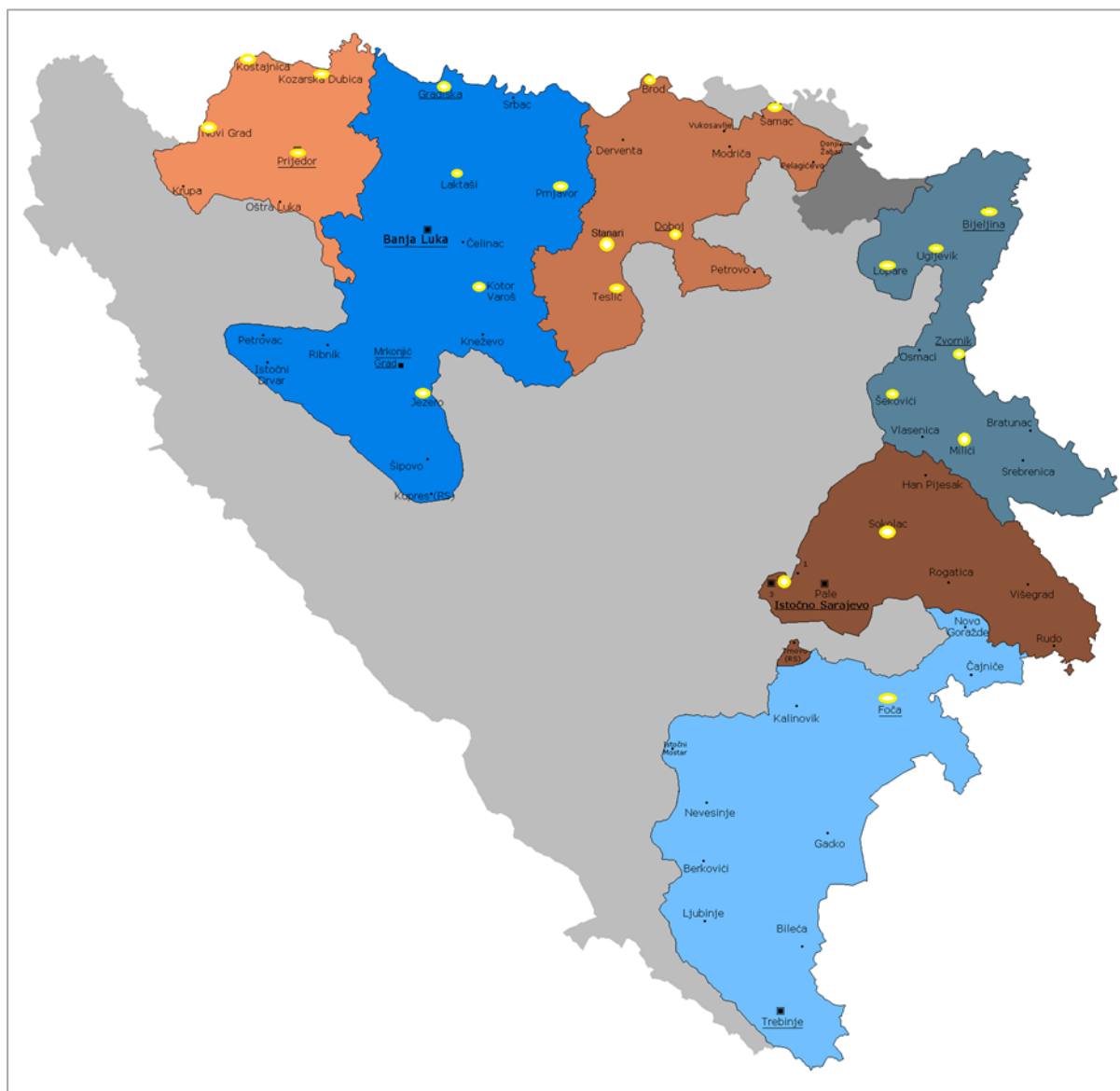
Grafikon 1. Struktura potrošačkih prigovora 2019-2022. godina



Izvor: Ministarstvo trgovine i turizma, Godišnji izvještaji o potrošačkim prigovorima

Prilog broj 3

Slika 1. Raspored savjetodavnih tijela po regijama RS prema prostornom planu



Izvor: Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske na osnovu podataka od jedinica lokalne samouprave

Prilog broj 4

Tabela 1. Popis udruženja za zaštitu potrošača u RS

RB	Naziv JLS	Naziv udruženja
1	Banja Luka	Udruženje građana "Pokret potrošača Republike Srpske"
2		Udruženje potrošača "Reakcija"
3	Bijeljina	Udruženje potrošača "Zvono"
4		Udruženje građana "Centar za omladinsko preduzetništvo i zapošljavanje u RS" COPZRS
5	Prijedor	Udruženje građana "Don"
6	Doboj	Udruženje građana "ToPeeR"
7	Trebinje	Udruženje građana "Oaza"
8	Istočno Sarajevo	Udruženje građana "Ženski interaktivni ruralni centar - ŽIR"
9	Bratunac	Udruženje žena "Priroda"
10	Šekovići	Udruženje građana "Centar za afirmaciju mladih" CAM

Izvor: Ministarstvo trgovine i turizma

Prilog broj 5

Tabela 1. Prigovori potrošača po udruženjima (2019-2022)

RB	Naziv udruženja	2019		2020		2021		2022	
		Broj prigovora	%	Broj prigovora	%	Broj prigovora	%	Broj prigovora	%
1	<i>Pokret potrošača RS</i>	129	4	118	3	205	5	148	3
2	<i>Zvono</i>	610	19	600	18	671	15	524	11
3	<i>Don</i>	1723	54	1708	50	1896	43	2171	47
4	<i>Topeer</i>	178	6	367	11	394	9	375	8
5	<i>Reakcija</i>	178	6	164	5	951	22	947	21
6	<i>Oaza</i>	117	4	147	4	140	3	152	3
7	<i>Cam</i>	60	2	77	2	51	1	53	1
8	<i>Žir</i>	143	4	178	5	25	1	116	3
9	<i>Žuti kišobran</i>	31	1	13	0				
10	<i>Centar za omladinsko preduzetništvo i zapošljavanje- COPZRS</i>					36	1	36	1
11	<i>Priroda</i>	43	1	46	1	36	1	79	2
	UKUPNO	3212	100	3418	100	4405	100	4601	100

Izvor: Ministarstvo trgovine i turizma, Izveštaji o prigovorima

Prilog broj 6

Tabela 1. Pregled realizovanih aktivnosti Ministarstva u periodu 2019-2022.

God	Okrugli sto	Konferencije	Konkursi	Projekat EU-konsultativni sastanci
2019	Zaštita potrošača u oblasti komunalnih usluga - usluge vodosanabdjevanja	Jačanje saradnje i razmjena iskustava nosilaca zaštite potrošača	Informisanje i savjetovanje potrošača o potrošačkim pravima	Doprinos organizacija civilnog društva zaštiti potrošača u skladu sa EU standardima
		Zaštita potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa	cilj projekta - jačanje zaštite potrošača u RS	1) Zaštita potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa 2) Učešće udruženja u radu savjetodavnih tijela i Komisija za rješavanje reklamacija potrošača
2020		Prava potrošača- zaštita ličnih podataka	Informisanje i savjetovanje o potrošačkim pravima	Doprinos organizacija civilnog društva zaštiti potrošača u skladu sa EU standardima
		Prava potrošača ekonomskih usluga - komunalne usluge	cilj projekta - podizanje svijesti i bolje informisanosti potrošača i trgovaca o potrošačkim pravima	1) Zaštita potrošača korisnika usluga od opšteg ekonomskog interesa 2) Učešće udruženja u radu savjetodavnih tijela i Komisija za rješavanje reklamacija potrošača
2021	Komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa – komunalna naknada	Prava potrošača - ekonomske usluge	Prava potrošača korisnika uslugam od opšteg ekonomskog interesa	Doprinos organizacija civilnog društva zaštiti potrošača u skladu sa EU standardima
			cilj projekta - podizanje svijesti i bolje informisanosti potrošača i davaoca usluga o potrošačkim pravima, kao i povećanje aktivizma potrošača u ostvarivanju prava na prigovor	1) Usluge od opšteg ekonomskog interesa
2022		Informisanost potrošača o bezbjednosti prehrambenih proizvoda	Informisan trgovac-zaštićen potrošač	
		Informisanje potrošača o bezbjednosti prehrambenih proizvoda	cilj-podizanje svijesti i bolje informisanosti trgovaca i davaoca usluga o potrošačkim pravima	

Izvor: Ministarstvo trgovine i turizma, Izvještaji o radu, Informacija o realizaciji akcionog plana za implementaciju Strategije razvoja trgovine Republike Srpske do 2022. godine

Prilog broj 7

Slika 1. Hodogram aktivnosti u postupku donošenja odluka o promjeni cijene komunalnih usluga u JP



Izvor podataka: Dokumentacija jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća

