



**ГЛАВНА СЛУЖБА  
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА  
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

Република Српска  
78000 Бања Лука  
Владике Платона бб  
Тел: +387(0)51/493-555  
Факс: +387(0)51/493-556  
e-mail: [revizija@gsr-rs.org](mailto:revizija@gsr-rs.org)



**Извјештај ревизије учинка  
„ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ  
КОМУНАЛНИМ ОТПАДОМ“**

**Број: РУ 001-22**

**Бања Лука, октобар 2023. године**



## **САДРЖАЈ**

<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>2</b>
<b>ПРЕДГОВОР .....</b>	<b>3</b>
<b>РЕЗИМЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. УВОД.....</b>	<b>8</b>
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања .....	10
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије .....	11
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	11
1.3.2. Извори ревизијских доказа .....	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа .....	12
1.3.4. Критеријуми ревизије .....	13
1.4. Садржај и структура извјештаја .....	14
<b>2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ .....</b>	<b>15</b>
2.1. Карактеристике предмета ревизије .....	15
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности .....	16
2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије .	18
<b>3. НАЛАЗИ.....</b>	<b>20</b>
3.1. Организациони, правни и финансијски оквир система за управљање комуналним отпадом .....	20
3.1.1. Организациони оквир система за управљање комуналним отпадом.....	20
3.1.2. Правни оквир система за управљање комуналним отпадом.....	25
3.1.3. Финансирање система за управљање комуналним отпадом .....	30
3.2. Провођење активности на збрињавању комуналног отпада .....	33
3.2.1. Активности на сакупљању, третману и транспорту комуналног отпада.....	33
3.2.2. Депоновање комуналног отпада.....	37
3.3. Провођење активности праћења, извјештавања и надзора у систему за управљање комуналним отпадом .....	42
3.3.1. Извјештавање у систему за управљање комуналним отпадом .....	42
3.3.2. Надзор у систему за управљање комуналним отпадом.....	44
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ.....</b>	<b>47</b>
<b>5. ПРЕПОРУКЕ.....</b>	<b>51</b>
<b>6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ.....</b>	<b>55</b>



## **ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ**

### **„ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ КОМУНАЛНИМ ОТПАДОМ“**

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка на тему „Функционисање система за управљање комуналним отпадом“.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита функционисање система за управљање комуналним отпадом и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система те смањити негативан утицај на живот и здравље људи и животну средину у цјелини.

Ревизија је обухватила активности Владе Републике Српске, односно Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске, јединица локалне самоуправе, комуналних предузећа и јавних предузећа која управљају заједничким депонијама.

Ревизијом је обухваћен период од 2019. до 2022. године.

Резултати ревизије приказани су у овом извјештају.

Основни закључак ревизије је да постојећи систем за управљање комуналним отпадом не обезбјеђује ефикасно управљање комуналним отпадом.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила је Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним ревизијом. На Нацрт извјештаја примједбе су доставили Град Зворник, Град Прњавор и Град Бањалука. Наведене примједбе су размотрене и прихваћене су примједбе Града Зворника и Града Прњавора.

Коначан извјештај достављен је свим институцијама којим се, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, овакав извјештај треба упутити. Извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org).

Извјештај садржи препоруке упућене Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске, јединицама локалне самоуправе и јавним предузећима која управљају заједничким депонијама.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Момир Црњак, вођа ревизорског тима, и Владо Вујанић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
Влада РС	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
Министарство	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију
Фонд	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈП	Јавно предузеће
КП	Комунално предузеће
ЗД	Заједничка депонија
Закон	Закон о управљању отпадом
СУКО	Систем за управљање комуналним отпадом
Стратегија	Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године
ЕУ	Европска унија
Републички план	Републички план за управљање отпадом у Републици Српској

## ПРЕДГОВОР

Према ISSAI оквиру ревизије, ревизија јавног сектора подразумева три врсте ревизије: ревизију финансијских извјештаја, ревизију усклађености и ревизију учинка.<sup>1</sup>

Ревизије учинка које проводе врховне ревизорске институције су независна, објективна и поуздана испитивања владе, владиних и других институција јавног сектора, односно програма, активности и процеса у надлежности владе и владиних институција у погледу економичности, ефикасности и ефективности. Принципи економичности, ефикасности и ефективности могу се дефинисати на сљедећи начин:<sup>2</sup>

- Принцип економичности подразумева свођење трошкова ресурса на најмању могућу мјеру. Коришћени ресурси требају бити на располагању правовремено, у одговарајућој количини и уз одговарајући квалитет те по најбољој цијени.
- Принцип ефикасности подразумева најбоље могуће искоришћавање расположивих ресурса. Везан је за однос коришћених ресурса и излазних вриједности остварених у погледу количине, квалитета и рокова.
- Принцип ефективности односи се на испуњавања постављених циљева и постизање предвиђених резултата.

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија ЗЕ) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

У основи, ревизијом учинка даје се одговор на сљедећа питања:

- да ли се раде прави послови;
- да ли се послови раде на прави начин.

Ревизија ефективности даје одговор на питање да ли се раде прави послови, а ревизија економичности и ефикасности да ли се послови раде на прави начин.

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног

***„Основни циљ ревизије учинка је промоција економичности, ефикасности и ефективности. Она такође доприноси одговорности и транспарентности.“ ISSAI 300***

сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

- финансијску ревизију;
- ревизију учинка;
- друге специфичне ревизије.

У дијелу који се односи на ревизију учинка Закон о ревизији јавног сектора Републике Српске регулише сљедеће:

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 параграф 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 параграф 11

Главна служба за ревизију, у складу са овим законом и стандардима ревизије за јавни сектор, спроводи ревизију учинка, а на основу надлежности из члана 13. овог закона.

Ревизија учинка је активност Главне службе за ревизију која подразумева испитивање активности, програма и пројеката у надлежности Владе Републике Српске и институција јавног сектора у погледу економичности, ефикасности и ефективности.

Резултате ревизије учинка Главна служба за ревизију презентује посредством коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка.

Влада и ревидиране институције обавезни су да у року од 60 дана од дана пријема коначног извјештаја о спроведеној ревизији учинка сачине Акциони план за спровођење препорука ревизије учинка и да га доставе Главној служби за ревизију и надлежном скупштинском одбору ради праћења спровођења датих препорука.“

Одредбе закона које се односе на планирање и приступ ревизији, имплементацију ревизије, овлашћења за прикупљање података и информација и извјештавање о ревизији, примјењују се како на финансијску ревизију тако и на ревизију учинка.

Институције јавног сектора (Влада Републике Српске, министарства, владине агенције, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе и други) у извршавању основних функција утврђених законима и другим прописима ангажују расположиве ресурсе (персоналне, материјалне, финансијске и друге).

Институције јавног сектора које извршавају повјерене им функције имају јавну одговорност за свој рад према Народној скупштини Републике Српске и јавности уопште. Јавна одговорност подразумева да Народна скупштина Републике Српске и јавност имају право и потребу да буду информисани о раду институција јавног сектора. Народна скупштина Републике Српске, порески обвезници и јавност испољавају интересовање да ли су ресурси које су институције јавног сектора ангажовале обављајући основне функције, укључујући и буџетска средства, коришћени уз уважавање принципа економичности, ефикасности и ефективности. На овај захтјев Народне скупштине Републике Српске и јавности одговор не може у потпуности дати финансијска ревизија, те је у циљу испуњавања захтјева Народне скупштине Републике Српске и јавности, потребна ревизија учинка. Ова ревизија ће независно и професионално утврдити да ли се институције јавног сектора приликом извршавања основних функција придржавају принципа економичности, ефикасности и ефективности.

Извјештаји ревизије учинка, као основни производ ревизијског процеса, су добра основа за промјене у организацији, начину функционисања и управљању ресурсима, затим квалитетнијим и кориснички оријентисаним услугама, као и за подизање јавне одговорности на виши ниво. Извјештаји ревизије учинка су и у функцији промовисања доброг управљања и јавности рада институција јавног сектора.

Управљање јавним сектором подразумева и унапређење ефикасности и ефективности рада јавних институција. Ревизију учинка треба посматрати као институционални инструмент управљања јавним сектором. У условима када располажемо оскудним ресурсима и када је евидентан јаз између расположивих ресурса и потреба, а посебно у условима реформи у многим сегментима и структурама јавног сектора, ревизија учинка посебно добија на значају.



## РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије, провела ревизију учинка на тему „Функционисање система за управљање комуналним отпадом“.

Основни циљ ове ревизије јесте да испита функционисање система за управљање отпадом и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система те смањити негативан утицај на живот и здравље људи и животну средину у цјелини.

Резиме налаза, закључака и препорука ове ревизије дајемо у наставку.

Налази ревизије, који су засновани на релевантним, довољним и поузданим ревизијским доказима, показују сљедеће:

- Током 20 година закључена су четири од планираних осам споразума о формирању подручја за управљање отпадом и изграђене три заједничке депоније, од планираних седам и једног сабирног центра са трансфер-станицом. У систему за управљање комуналним отпадом, са изграђеним заједничким депонијама, споразумно је укључено 18 јединица локалне самоуправе. Ревизија је утврдила да јединице локалне самоуправе обухваћене овом ревизијом до сада нису одредиле позиције за зелена острва и рециклажна дворишта, у својим просторно-планским документима.
- Формирање подручја за управљање комуналним отпадом и изградња заједничких депонија нису планирана на основу броја становника и произведене количине отпада у циљу одрживости система, нити са финансијским могућностима управљача, што је наведене активности чинило тешко проводивим, а поједине инвестиције тешко одрживим.
- Утврђени недостаци у хоризонталној и вертикалној комуникацији резултирали су непровођењем битних одлука, што је утицало на ефикасност система. Дозволу за сакупљање и транспорт отпада добила су комунална предузећа у 36 јединица локалне самоуправе, док је сагласност на локалне планове управљања отпадом до сада добило 14 јединица локалне самоуправе.
- Покривеност становништва организованим одвозом комуналног отпада у већини јединица локалне самоуправе није на потребном/планираном нивоу. Посљедица наведеног стања јесте постојање великог броја дивљих депонија, које се тешко и споро уклањају и санирају.
- Подзаконски акти донесени на нивоу јединица локалне самоуправе не обезбеђују провођење циљева заснованих на основним начелима управљања отпадом, као ни провођење Републичког плана за управљање отпадом у Републици Српској и локалних планова управљања отпадом. Поједине норме у подзаконским актима јединица локалне самоуправе неусклађене су са законском регулативом. Одређена подзаконска акта из надлежности јединица локалне самоуправе доносила су комунална предузећа, или су неформално уређивала начине вршења одређених активности, чиме су преузимала управљачке улоге у наведеном систему које нису и њиховој надлежности.
- Основни извор финансирања система за управљање комуналним отпадом, који се обезбеђује из накнада корисника услуга, није довољан да покрије трошкове управљања комуналним отпадом и неопходне инвестиције. Други извори финансирања, иако су били значајна подршка појединим комуналним

предузећима, нису присутни у мјери да надомјесте недовољност финансијских средстава у систему за управљање комуналним отпадом.

- Сакупљање отпада вршено је углавном збирно, тако да је изостало планирано примарно и секундарно одвајање отпада. Правна и физичка неуређеност контејнерских мјеста и недостатак и истрошеност опреме утичу на ефикасност система за управљање комуналним отпадом и изазивају ризике по здравље људи, те угрожавају животну средину.
- Око 99% сакупљеног комуналног отпада одложено је на заједничке и локалне депоније, што није било у складу са постављеним циљем. Сакупљени комунални отпад у већини јединица локалне самоуправе одложен је на неконтролисане/неуређене локалне депоније. Ревизија је утврдила да су комунална предузећа вршила одлагање сакупљеног отпада на локалне депоније и на подручјима с изграђеном заједничком депонијом.
- Извјештавање о количинама и структури прикупљеног отпада у већини јединица локалне самоуправе није вршено редовно и на прописан начин. Наведени извјештаји нису садржавали све потребне податке о количинама и структури отпада, а у одређеном броју извјештаја достављени подаци били су непоуздани.
- Инспекцијски надзор над провођењем одредаба овог закона и других прописа донесених на основу њега вршен је спорадично, без ефекта на ефикасност система за управљање комуналним отпадом. У потпуности је изостало провођење надзора путем контрола и оцјена ефикасности, економичности и ефективности изградње и функционисања система за управљање комуналним отпадом.

На основу налаза ревизије, основни закључак је да постојећи систем за управљање комуналним отпадом не обезбјеђује ефикасно управљање комуналним отпадом.

У складу са налазима ревизије, утврђени су сљедећи закључци:

- Систем за управљање комуналним отпадом дјелимично је изграђен у мањем броју подручја за управљање отпадом и исти не обезбјеђује провођење основних циљева управљања отпадом;
- Правна регулатива је непотпуна и међусобно неусклађена, те не обезбјеђује ефикасно функционисање система;
- Постојећи извори финансирања не обезбјеђују изградњу и развој система за управљање комуналним отпадом, као ни провођење предвиђених активности у управљању отпадом;
- Организовано прикупљање отпада није на ниву планираног, а присутне су и различите праксе у формирању цијена услуга;
- Активности на сакупљању и транспорту комуналног отпада вршене су у условима недовољне уређености и без планираног одвајања отпада;
- Рад комуналних предузећа одвија се у условима недовољне и neodговарајуће материјално-техничке опремљености и неповољне структуре трошкова пословања;
- Сакупљени комунални отпад одлаган је на депоније, што није у складу с начелом хијерархије управљања отпадом и постављеним циљевима;
- Извјештавање у систему за управљање комуналним отпадом није вршено редовно и на прописан начин, те није учинило доступним потпуне и поуздане податке у циљу доношења квалитетних одлука;

- Постојећи систем управног, инспекцијског и комунално-инспекцијског надзора није у функцији провођења прописаних норми и функционисања система за управљање комуналним отпадом.

На основу презентованих налаза и утврђених закључака, ревизија даје препоруке Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологије, Фонду за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске, јединицама локалне самоуправе и јавним предузећима која управљају заједничким депонијама, у складу са њиховим улогама, надлежностима и одговорностима.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом, потребно је да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију:

- Анализира постојећи правни оквир и стратешка одређења у изградњи система за управљање комуналним отпадом, те да на основу резултата анализе предузме активности у циљу неопходних измјена и допуна правне регулативе и планских докумената, које би обезбиједиле ефикасно функционисање система;
- Проводи управни надзор, у циљу досљедне примјене прописа и функционисања система за управљање комуналним отпадом на принципима ефикасности, економичности и ефективности.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом, потребно је да Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске:

- Организује управљање посебним категоријама отпада и успостави јединствени информациони систем на простору Републике Српске.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом, потребно је да јединице локалне самоуправе:

- У складу са законским оквиром донесу подзаконска и планска акта из своје надлежности и исте досљедно примјењују ради ефикасног функционисања система за управљања комуналним отпадом;
- Организују и проводе активности на плану превенције настајања отпада и промоције значаја успјешног функционисања система за управљање комуналним отпадом;
- Успоставе већу покривеност становништва организованим сакупљањем комуналног отпада, контролу над постојећим неконтролисаним и неуређеним депонијама и спријече настајање дивљих депонија;
- У улози управљача комуналним отпадом и као оснивач јавних комуналних предузећа анализирају организацију, функционисање и пословање јавних комуналних предузећа ради ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом;
- Предузму активности на плану формирања одрживих подручја за заједничко управљање комуналним отпадом, одреде и уреде локације за изградњу комуналних инфраструктурних објеката;
- Успоставе евиденције и извјештавање о комуналном отпаду које ће бити у функцији управљања системом.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом, потребно је да јавна предузећа која управљају заједничким депонијама:

- Донесу и примјењују акт о техничко-технолошком поступању и процесима рада на депонији.

## 1. УВОД

### 1.1. Позадина и мотиви ревизије

Човјечанство је од почетка свог настанка производило отпад. Индустијски и технолошки развој као и нерационално коришћење природних ресурса довели су до продукције све већих количина отпада, тако да је управљање отпадом постало један од најзначајнијих проблема нашег времена.

Према Закону о управљању отпадом<sup>3</sup> (у даљем тексту: Закон), отпад је свака материја или предмет који власник одбацује, намјерава или мора да одбаци, у складу са Законом. Врсте отпада у смислу наведеног закона јесу: комунални (кућни), комерцијални и индустријски отпад. Комунални отпад представља отпад из домаћинства (кућни отпад), као и други отпад који је због своје природе или састава сличан отпаду из домаћинства. Комунални отпад укључује и кабасти (крупни) отпад из домаћинства, отпад са јавних површина, као и амбалажни отпад, уколико нема својства опасног отпада. Комунални амбалажни отпад је отпад од примарне и секундарне амбалаже који настаје као отпад у домаћинствима (кућни отпад) или у индустрији, занатским дјелатностима, услужним и другим дјелатностима (комерцијални отпад), а који је по природи и саставу сличан отпаду из домаћинства.<sup>4</sup>

У Директиви 2018/851 Европског парламента и Вијећа о измјени Директиве 2008/98/ наводи се да комунални отпад чини 7–10% укупног отпада који се ствара у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ), али је један од токова отпада којим се најтеже управља, а начин управљања упућује на квалитет укупног система за управљање комуналним отпадом (у даљем тексту: СУКО) у некој земљи. Изазови управљања комуналним отпадом произлазе из његовог врло сложеног и мјешовитог састава, непосредне близине грађана отпаду, врло велике јавне видљивости те из његовог утицаја на животе и здравље људи и животну средину. У Републици Српској (у даљем тексту: РС) комунални отпад чини око 30% укупног отпада, што даје додатни значај СУКО.<sup>5</sup>

Према извјештају Свјетске банке из 2018. године, у свијету се годишње произведе око двије милијарде тона чврстог комуналног отпада. У наведеном извјештају процјењује се да се прије двадесет година у свијету производило у просјеку 0,64 кг/дан по особи, док је у ЕУ у 2018. години произведено у просјеку 1,34 кг/дан по особи комуналног отпада. Распон производње отпада креће се од око 0,7 кг/дан у мање развијеним земљама до око 2 кг/дан у развијеним земљама чланицама ЕУ. Производња комуналног отпада константно се повећава, нарочито са повећањем животног стандарда становништва и убрзаним процесом урбанизације, без обзира на све мјере превенције настајања отпада.<sup>6</sup>

Количина произведеног комуналног отпада у РС у 2020. години је око 400.000 тона, што је око 0,95 кг/дан по особи. У просјеку, око 40% комуналног отпада чини органски отпад из кухиња и башта, око 40% комуналног отпада чини амбалажни отпад (папир и картон, стакло, метал, пластика, ПЕТ и фолија), који се може издвојити и припремити за рециклажу. Наведене податке треба узимати с опрезом, с обзиром на

---

<sup>3</sup> Службени гласник Републике Српске, број 111/13, 106/15, 16/18, 70/20, 63/21 и 65/21

<sup>4</sup> Уредба о управљању амбалажом и амбалажним отпадом, Службени гласник Републике Српске, број 24/21

<sup>5</sup> Републички план управљања отпадом у Републици Српској, април 2020. године

<sup>6</sup> Пешевић, Д. Управљање отпадом, Природно-математички факултет, Универзитет у Бањој Луци, 2022.

то да приближно 30% становништва још увијек није обухваћено редовним услугама сакупљања и одвоза отпада.<sup>7</sup>

У РС тренутно су на снази двије стратегије које се односе на управљање отпадом, и то Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године (у даљем тексту: Стратегија) и Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године, која укључује и управљање отпадом. Анализом наведених стратегија идентификовани су кључни ризици у управљању отпадом, са којима се сусрећу готово све јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) на простору РС:

- Постоји низ недостатака у правном, институционалном и техничком смислу који утичу на ефикасност управљања комуналним отпадом. Одлуке које уређују СУКО на локалном нивоу не омогућавају ефикасно планирање и организацију услуга управљања отпадом;
- Захтјеви и стандарди ЕУ у области превенције, иако су начелно прихваћени, нису довољно разрађени у законској регулативи РС која се односи на ову област;
- Методологије обрачуна цијена услуга различите су по ЈЛС (по м<sup>2</sup> корисне површине, фиксни износ по члану домаћинства, фиксни износ по домаћинству и сл.), због чега су цијене услуга по општинама и градовима различите, што отежава њихово системско праћење и поређење по ЈЛС;
- Цијене услуга не обезбјеђују покривеност трошкова сакупљања, одвајања и одлагања на депонију уз пуно придржавање свих санитарних услова;
- Не постоје програми субвенционисања у ЈЛС у циљу примарног раздвајања отпада на извору;
- Неадекватан и неодговарајући број посуда и контејнера за сакупљање отпада и њихов неодговарајући распоред, недостатак одговарајућих возила за сакупљање комуналног отпада, организација кретања возила, као и неодговарајућа учесталост транспорта отпада;
- Један од проблема сакупљања комуналног отпада и управљања њиме јесте и организација сакупљања отпада, што се може закључити на основу пада броја домаћинстава покривених овом услугом услед престанка рада појединих комуналних предузећа (у даљем тексту: КП);
- На територији РС не постоји ефикасна организација одвојеног сакупљања комуналног отпада за рециклажу, те је степен издвајања и рециклаже из комуналног отпада веома низак;
- На општинским депонијама комунални отпад углавном се одлаже без неопходног плана и реда, на несанитарни начин, тј. у већини случајева се не сабија и свакодневно не прекрива инертним материјалом, тако да је отпад изложен вјетру, атмосферским падавинама, али и штеточинама;
- Осим комуналног отпада, на општинске депоније често се одлаже и индустријски, кланички и други отпад. Већина општинских депонија не посједује потребне дозволе за рад;
- Приближно 30% становништва још увијек није обухваћено редовним услугама сакупљања и одвоза комуналног отпада. Тако се отпад одлаже и на „дивљим“ депонијама, гдје се одлажу разне врсте отпада – од комуналног, преко кабастог до органског и медицинског отпада;

---

<sup>7</sup> Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године

- Дивље депоније су ван контроле и, као такве, представљају опасност за здравље људи и животну средину. Тренутне процјене указују на постојање око 270 илегалних депонија отпада у РС. Чишћење илегалних депонија и активности санације земљишта захтијева ангажовање знатних финансијских средстава;
- У РС постоје и санитарне депоније које задовољавају еколошке стандарде у циљу заштите живота и здравља људи као и животне средине. Натписи у новинама указују да су капацитети појединих санитарних депонија скоро попуњени.

Током провођења предстудијског испитивања потврђени су наводи из поменутих стратегија и утврђени додатни ризици по ефикасност управљања комуналним отпадом. На основу Стратегије, Републички план за управљање отпадом у Републици Српској (у даљем тексту: Републички план) предвиђа регионални концепт управљања отпадом путем формирања и изградње седам регионалних центара за управљање отпадом и једног центра за управљање отпадом. Наведени организациони процес започет је 2003. године, оснивањем регионалне депоније у Бањалуци (Рамићи), и још није завршен. Планови управљања отпадом у већини ЈЛС још нису донесени.

## 1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије јесте функционисање СУКО. Предстудијско испитивање показало је да постоји изражен ризик од неефикасности СУКО<sup>8</sup>.

Приступ у овој ревизији је примарно системски, што омогућава да се испита како је организован и како функционише СУКО у цјелини, како функционишу његови поједини дијелови и компоненте и каква је међусобна функционална усклађеност дијелова СУКО. У појединим сегментима ревизија је имала и приступ оријентисан на резултате у погледу утврђивања индикатора успјешности функционисања система. Фокус ревизије је на примјени принципа ефикасности и, у појединим сегментима, принципа ефикасности.

Основни циљ ове ревизије јесте да се испита функционисање СУКО и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система те смањити негативан утицај на живот и здравље људи и животну средину у цјелини.

Основно ревизијско питање гласи:

Како функционише систем за управљање комуналним отпадом?

У циљу давања одговора на основно ревизијско питање, ревизија ће дати одговоре на сљедећа ревизијска питања:

Ревизијско питање 1:

Да ли успостављени правни, организациони и финансијски оквир обезбјеђују ефикасно функционисање система за управљање комуналним отпадом?

Ревизијско питање 2:

На који начин се проводе активности на збрињавању комуналног отпада?

---

<sup>8</sup> Агенда Уједињених нација за одржив развој до 2030. године- Циљ одрживог развоја број 12 – одржива производња и потрошња. Подциљ 12.5 – до краја 2030. године значајно смањити генерисање отпада тако што ће се спријечити или смањити његово генерисање, односно тако што ће се отпад прерађивати и поново користити, а у вези са циљем број 11 – одрживи градови и заједнице, односно подциљ 11.6.

Ревизијско питање 3:

Како се проводе активности праћења, извјештавања и надзора у систему за управљање комуналним отпадом?

### **1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије**

#### **1.3.1. Обим и ограничења ревизије**

Ревизија је у институционално-организационом погледу обухватила институције које имају улоге, надлежности и одговорности у СУКО утврђене законима. Ревизијски тим је испитивања фокусирао на то у којој су мјери успостављени правни и организациони оквир, као и расположиви ресурси, мјере и активности у оквиру сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања отпада, укључујући извјештавање и надзор над тим активностима које омогућавају ефикасно функционисање СУКО.

Ревизија је обухватила активности Владе Републике Српске (у даљем тексту: Влада РС), односно Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију (у даљем тексту: Министарство), Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске (у даљем тексту: Фонд), три јавна предузећа (у даљем тексту: ЈП) која управљају депонијама: ЈП „ДЕП-ОТ“ Бањалука, ЈП „Регионална депонија Добој“ Добој и ЈП „Регионална депонија“ Зворник, те 11 ЈЛС: Бањалука, Градишка, Добој, Зворник, Прњавор, Модрича, Милићи, Пале, Вишеград, Мркоњић Град и Рибник. Ревизија је приликом посјета ЈЛС обухватила и активности КП којима је повјерено управљање комуналним отпадом на подручју наведених ЈЛС. Наведене ЈЛС изабране су према сљедећим критеријумима:

- количини произведеног комуналног отпада,
- постојању планских докумената за управљање отпадом,
- нивоу развијености,
- регионалној припадности.

У узорку су заступљене ЈЛС из двије регије (Бања Лука и Зворник) са изграђеном заједничком депонијом (у даљем тексту: ЗД), и три регије у којима није изграђена ЗД (Добој, Фоча и Мркоњић Град). Изабрани узорак омогућава да се прикаже функционисање СУКО на простору РС, као и различите управљачке праксе, да се утврде основни узроци проблема у функционисању система те, сходно томе, дају одговарајуће препоруке у циљу превазилажења тих проблема.

Ревизија је обухватила четворогодишњи период 2019–2022. године. Ради актуелности налаза ревизије учинка, ревизија је обухватила и активности у првом полугодишту 2023. године. У тражењу одговора на поједина питања по потреби су кориштени подаци и информације изван утврђеног временског оквира ревизије.

Ревизија се није бавила уговарањем послова одржавања јавне хигијене између КП и ЈЛС, те квалитетом обављених уговорених послова. Такође, предмет посматрања није било сакупљање секундарних сировина, као потенцијалног комуналног отпада, од стране других правних лица регистрованих за наведене послове. Ревизија се није бавила активностима на сакупљању и одвозу комуналног отпада у ванурбаном дијелу града Бањалука које финансира Град.

#### **1.3.2. Извори ревизијских доказа**

Подаци, информације и документи потребни ради добијања одговора на постављена ревизијска питања прикупљени су од институција обухваћених овом ревизијом.

Непосредни извори података за провођење ове ревизије у институцијама обухваћеним ревизијом су:

- Законски и подзаконски прописи;
- Планови, програми и пројекти;
- Планови, програми и финансијски извјештаји Фонда;
- Извјештаји, информације и анализе о збрињавању комуналног отпада;
- Пословна документација КП и ЈП која управљају ЗД;
- Базе података о количинама, саставу, складиштењу, транспорту, третману и одлагању комуналног отпада, те о неуређеним депонијама;
- Документација/евиденције Министарства о датим сагласностима и друга документација у вези са управљањем комуналним отпадом;
- Документација/евиденције о комуналној опреми које се користе у управљању комуналним отпадом;
- Документација/евиденције о формирању цијене услуге одвоза комуналног отпада за физичка и правна лица;
- Документација/евиденције у вези са неријешеним имовинско-правним односима у ЗД;
- Документација/евиденције у вези са жалбама грађана због угрожавања здравља људи и животне средине;
- Документација/евиденције у вези са provedеним управним и инспекцијским надзором, као и мониторингом.

Одређени подаци и информације прикупљени су из других извора, а то су:

- Директиве, стандарди и међународни уговори у вези са управљањем отпадом;
- Стратешки и правни оквир и праксе држава у ЕУ и држава у окружењу;
- Публикације и билтени Републичког завода за статистику Републике Српске;
- Путем консултација са представником Природно-математичког факултета Универзитета у Бањој Луци;
- Други релевантни извори, као што су: истраживања међународних, невладиних и других организација, конференције, презентације, медији и сл.

### **1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа**

Потребни подаци и информације из наведених извора прибављени су на следеће начине:

- Прегледом документације, евиденција и база података;
- Анализом стратешких докумената, законских и подзаконских прописа, планова и извјештаја институција;
- Интервјуима;
- Упитницима;
- Посматрањем на терену;
- Студијама случаја;
- Организовањем фокус и референтних група;
- Анализом пракси и регулативе држава ЕУ и држава у окружењу.



Анализа и вредновање прикупљених података извршени су примјеном сљедећих метода:

- Анализом садржаја стратешких докумената, законских и подзаконских прописа, планова, пословне документације и евиденција;
- Квалитативном анализом садржаја упитника и интервјуа;
- Методом дескрипције;
- Анализом студија случаја;
- Анализом физичких доказа;
- Методама статистичке анализе;
- Методом компилације;
- Каузалном методом;
- Аналитичким поступцима;
- Компаративним методама.

#### 1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије формиран су у складу са врстом, природом и карактером предмета ревизије. Основни критеријум произилази из циљева дефинисаних планским и правним актима у успостављању и развоју СУКО. Критеријуми у овој ревизији су:

- Комплетиран је и међусобно усклађен правни оквир чија примјена обезбјеђује ефикасно управљање комуналним отпадом;
- Успостављена је организација управљања комуналним отпадом на регионалном принципу на комплетном простору РС, у складу са динамиком утврђеном законским и планским актима;
- Усвојени су републички и локални или заједнички планови управљања отпадом у свим ЈЛС, у складу са динамиком утврђеном планским актима, који се заснивају на реалним роковима и изворима средстава за провођење планираних активности;
- Правна лица у СУКО имају прибављене одговарајуће сагласности за обављање повјерених им активности управљања комуналним отпадом;
- Организовано је системско збрињавање комуналног отпада за становништво на комплетној територији РС, у складу са динамиком утврђеном стратешким и планским актима;
- ЈЛС посједују систематизоване базе података о комуналном отпаду и континуирано предузимају мјере и активности на спречавању настајања дивљих депонија;
- Цијене услуга формирају се на такав начин да обезбјеђују покривеност трошкова сакупљања, одвајања и одлагања комуналног отпада на депонију, уз пуно придржавање свих санитарних услова;
- КП су адекватно опремљена за ефикасно провођење повјерених им активности управљања комуналним отпадом које је засновано на прописаним начелима;
- Донесени су и проводе се програми развијања јавне свијести о управљању отпадом и програми смањења количина биоразградивог и амбалажног отпада у комуналном отпаду;
- Организовано је одвојено сакупљање комуналног отпада на мјесту настанка;

- ЈЛС су обезбиједиле довољан број посуда за сакупљање комуналног отпада, адекватно распоређених и одговарајућег квалитета, у циљу ефикасног сакупљања и одвоза наведеног отпада;
- ЈЛС су одредиле локације за рециклажна дворишта и зелена острва, укључујући и локације за сакупљање кабастог отпада;
- Испуњени су сви неопходни технички и технолошки услови при изградњи, опремању и раду ЗД у циљу заштите здравља људи и животне средине;
- Технолошки поступак одлагања отпада на ЗД проводи се по правилима струке, а одлагање отпада на неуређене депоније, на подручјима на којима није успостављена ЗД, врши се на основу одлуке скупштине ЈЛС;
- Реализовани су пројекти санације и рекултивације за неуређене депоније на подручјима гдје су изграђене ЗД, а на осталим подручјима израђени су и усвојени програми мјера са динамиком прилагођавања рада неуређених депонија;
- ЈЛС на чијем је подручју успостављена ЗД забрањено је одлагање отпада на локалним неуређеним депонијама;
- Успостављен је свеобухватан и правовремен систем извјештавања;
- Успостављен је континуиран систем надзора.

#### 1.4. Садржај и структура извјештаја

Овај извјештај ревизије учинка садржи сљедећа поглавља, у којима су представљени:

- 1 Увод** – основни разлози због којих се Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске (у даљем тексту: ГСРЈС РС) определијелила да проведе ревизију о управљању комуналним отпадом. У овом поглављу представљен је дизајн ревизије кроз ревизијска питања, обим и ограничења ревизије, изворе и методе прикупљања и анализе података, те критеријуме ревизије.
- 2 Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за област управљања комуналним отпадом.
- 3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
- 4 Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
- 5 Препоруке** – дате су препоруке чија имплементација од стране Владе РС, надлежних министарстава, Фонда, ЈЛС и ЈП која управљају ЗД треба да обезбиједи боље функционисање СУКО.

На крају овог извјештаја ревизије учинка дати су прилози који детаљније приказују и објашњавају поједине налазе у Извјештају.

## 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

### 2.1. Карактеристике предмета ревизије

Управљање отпадом је дјелатност од општег интереса, што подразумијева спровођење прописаних мјера за поступање са отпадом у оквиру сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и одлагања отпада, укључујући и надзор над тим активностима и бригу о постројењима за управљање отпадом после затварања. Управљање отпадом врши се на начин којим се обезбјеђује најмањи ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине, контролом и мјерама смањења: загађења вода, ваздуха и земљишта, опасности по биљни и животињски свијет, опасности од настајања удеса, експлозија или пожара, негативних утицаја на предјеле и природна добра посебних вриједности и нивоа буке и непријатних мириса.<sup>9</sup>

Сакупљање комуналног отпада представља први корак у СУКО, а односи се на утовар у возила отпада из контејнера или мјеста на којима се налазе посуде, канте или кесе. Наведена активност укључује и претходно разврставање и привремено складиштење отпада у сврху превоза до постројења за третман отпада.<sup>10</sup> Сакупљање комуналног отпада може бити заједничко<sup>11</sup> и одвојено.<sup>12</sup> Планирање процеса сакупљања отпада обухвата доношење одлука у вези са: мјестом сакупљања,<sup>13</sup> методом сакупљања,<sup>14</sup> врстом посуда за сакупљање и учесталашћу сакупљања отпада.<sup>15</sup>

Транспорт отпада је превоз отпада који обухвата утовар, превоз (као и претовар) и истовар отпада.<sup>16</sup> Отпад може бити транспортован до трансфер-станице, одакле се даље транспортује до постројења за складиштење, третман или одлагање отпада.

Третман отпада јесу физички, термички, хемијски или биолошки процеси (укључујући и разврставање отпада прије третмана), који мијењају карактеристике отпада ради смањења запремине или опасних карактеристика, олакшања руковања са отпадом или подстицања рециклаже и у сврху поновног искоришћавања отпада.<sup>17</sup> У Почетна активност у процесу третмана отпада јесте сортирање (одвајање) отпада по врсти и саставу, што се може вршити на мјесту настанка отпада од стране власника отпада (примарно) и на централизованим мјестима из допремљеног комуналног отпада (секундарно).

Одлагање отпада је било који поступак или метода за трајно збрињавање отпада у складу са Д-листом, која је саставни дио прописа којим се регулишу категорије, испитивање и класификација отпада. Отпад се по Закону одлаже на депонију која испуњава техничке, технолошке и друге услове и захтјеве, у складу са дозволом издатом на основу Закона, а изузетно, отпад се може одлагати на постојеће неуређене депоније утврђене одлуком скупштине ЈЛС, на подручју на којем нису успостављене ЗД. Подручје за управљање отпадом је просторна цјелина која

---

<sup>9</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>10</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>11</sup> Сакупљање свих врста отпада заједно и заједнички транспорт

<sup>12</sup> Сакупљање отпада одвојено по врстама (стакло, пластика, метали, биоотпад и сл.) и одвојен транспорт до мјеста третмана отпада

<sup>13</sup> Централизовано путем контејнера запремине 5–8 м<sup>3</sup>, уз зграду или дуж улице путем контејнера 1,1 м<sup>2</sup> и од врата до врата путем канти или кеса

<sup>14</sup> Ручно, полуаутоматизовано и аутоматизовано

<sup>15</sup> Пешевић, Д. (2022), Управљање отпадом, Природно-математички факултет, Универзитет у Бањој Луци

<sup>16</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>17</sup> Закон о управљању отпадом

обухвата више сусједних ЈЛС које, у складу са споразумом који закључују, заједнички управљају отпадом ради успостављања одрживог система управљања отпадом.<sup>18</sup>

Превенција настанка отпада обухвата мјере које се предузимају прије него што материја, материјал или производ постану отпад, којим се смањују количине отпада поновном употребом производа или продужењем животног вијека производа, те мјере којим се смањују штетни утицаји отпада на животну средину и здравље људи или садржај опасних материја у материјалима и производима. Поновна употреба је сваки поступак којим се производ или његови дијелови који нису отпад поновно користе у исту сврху за коју су првобитно намијењени и произведени. Поновно искоришћење отпада је било који поступак или метода којом се обезбјеђује поновно искоришћење отпада у складу са Р-листом, која је саставни дио прописа којим се регулишу категорије, испитивање и класификација отпада.<sup>19</sup>

Примарни облик финансирања у СУКО реализује се путем начела „загађивач плаћа“, што значи да произвођач или власник отпада сноси значајан дио трошкова сакупљања, транспорта, складиштења, третмана, одлагања отпада и мониторинга, као и трошкова санационих мјера штета у животној средини проузрокованих отпадом. Додатно финансирање пројеката у циљу провођења локалних и заједничких планова управљања отпадом, изградње постројења за управљање отпадом, подстицања одвојеног прикупљања отпада, унапређивања организације управљања отпадом итд. обезбјеђују се из намјенских средстава Фонда, те намјенских средстава буџета ЈЛС, кредита, донација и других извора финансирања, у складу са Законом.

## 2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности

Надлежности у управљању отпадом, као дијелу заштите животне средине, уређене су Уставом и законима који регулишу ову област. Субјекти надлежни за управљање отпадом јесу: Влада РС, Министарство, Фонд, ЈЛС и стручне организације за испитивање отпада.<sup>20</sup>

Влада РС, путем надлежних органа и организација, обезбјеђује управљање отпадом на територији РС. Влада РС, на приједлог Министарства, предлаже законе на усвајање Народној скупштини Републике Српске, те доноси Стратегију и Републички план.

Министарство је надлежно<sup>21</sup> да:

- Припрема законе из своје надлежности;
- Припрема Стратегију у сарадњи са надлежним органима;
- Предлаже Влади РС Републички план;
- Прати стање, координира и врши послове управљања отпадом који су значајни за РС;
- Даје сагласност на заједничке и локалне планове управљања отпадом;
- Издаје дозволе, сагласности и друге акте прописане Законом;
- Утврђује овлашћене организације у складу са Законом;

---

<sup>18</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>19</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>20</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>21</sup> Закон о републичкој управи и Закон о управљању отпадом

- Припрема Извјештај о спровођењу Републичког плана и подноси га Влади РС на усвајање сваке три године;
- Врши управни надзор над примјеном одредаба Закона и прописа донесених на основу њега;
- Врши надзор над радом Фонда и овлашћених правних лица.

Министар доноси подзаконска акта из области управљања отпадом.

Фонд обавља послове<sup>22</sup> који се, између осталог, односе на:

- Прикупљање накнада за управљање посебним токовима отпада;
- Осигуравање услуга сакупљања и обраде отпада;
- Координацију учесника система управљања отпадом, осим ако није другачије уређено посебним прописом;
- Вођење и ажурирање базе података о управљању отпадом и количинама отпада, укључујући секундарне сировине;
- Извјештавање о управљању отпадом;
- Финансирање припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и сличних активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине.

Према Закону, ЈЛС<sup>23</sup>:

- Успостављају и развијају СУКО и систем за његово одвојено сакупљање;
- Утврђују локације за рециклажна дворишта, зелена острва и депоније, укључујући и локације за сакупљање кабастог отпада;
- Обезбјеђују и опремају комуналне објекте (контејнере, зелена острва, центре за сакупљање комуналног отпада који није могуће одложити у контејнере за комунални отпад (кабасти и други отпад);
- Уређују, обезбјеђују, организују и спроводе управљање отпадом на својој територији;
- Споразумно формирају подручја за управљање комуналним отпадом, која обухватају више ЈЛС;
- Спречавају управљање отпадом на начин супротан овом закону и спроводе уклањање незаконито одложеног отпада;
- Сносе трошкове чишћења и санације дивљих депонија, као и трошкове сакупљања и одвоза отпада са јавних површина;
- Доносе заједничке или локалне планове управљања отпадом, обезбјеђују услове за реализацију планова и брину се о њиховом спровођењу;
- Уређују поступак наплате услуга у области управљања комуналним отпадом, у складу са прописима којима се регулишу комуналне дјелатности;
- Организују едукативне кампање за подизање свијести јавности о организованом управљању отпадом;
- Организују акције чишћења јавних површина;
- Извјештавају Министарство о провођењу планова управљања;

---

<sup>22</sup> Закон о управљању отпадом

<sup>23</sup> Закон о управљању отпадом и Закон о комуналним дјелатностима

- Извјештавају Фонд о количинама и структури сакупљеног комуналног отпада на својим подручјима.

Сакупљање, транспорт, претовар, складиштење, третман и одлагање комуналног отпада у РС врше КП. Наведена предузећа углавном су организована као акционарска друштва и у циљу одрживости система припремају и предлажу цијене услуга управљања комуналним отпадом, прикупљају накнаде од домаћинстава и правних субјеката и плаћају накнаде оператерима депонија ако су дио подручја за управљање отпадом са изграђеном ЗД. На основу одлуке скупштине, ЈЛС врше управљање неуређеним депонијама на подручјима на којима нису изграђене ЗД.

На подручјима за управљање отпадом, у складу са споразумом који закључују ЈЛС, формирају се ЈП која управљају изграђеном ЗД које по Републичком плану прерастају у центре за управљање отпадом.<sup>24</sup> ЈП управљају отпадом под условима и на начин прописан у еколошкој и дозволи за управљање отпадом, које издаје Министарство. У циљу одрживости система, ЈП предлажу цијеновник услуга одлагања отпада на усвајање скупштини предузећа, коју чине представници оснивача – ЈЛС.

Инспекцијски надзор над спровођењем одредаба овог закона и других прописа донесених на основу њега врше инспектори Републичке управе за инспекцијске послове и инспектори ЈЛС. Комунално-инспекцијски надзор над спровођењем одредаба наведеног закона и других прописа донесених на основу истог врши комунална полиција у ЈЛС.

Домаћинства и правна лица као произвођачи/власници комуналног отпада дужни су да одлажу свој отпад у контејнере или на друге начине које обезбјеђује ЈЛС, а опасан отпад из домаћинства (отпадне батерије, уља, боје и лакови, пестициди и друго) дужни су да предају на мјесто одређено за селективно сакупљање опасног отпада или овлашћеном правном лицу за сакупљање опасног отпада. Такође су дужни да врше селекцију комуналног отпада на мјесту настанка.<sup>25</sup> Домаћинства и правна лица сnose трошкове управљања комуналним отпадом у складу са Законом и прописима којима се уређују комуналне дјелатности, те активно учествују у програмима и активностима на унапређивању система управљања отпадом.

### **2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије**

Уставом, као највишим правним актом РС, загарантовано је право сваком човјеку да живи у здравој животној средини, али је истовремено установљена обавеза да континуирано ради на побољшању и заштити околине, колико је у његовој моћи. Друштвена заједница дужна је да обезбјеђује услове за реализацију наведеног.

Комунални отпад се сакупља, транспортује, третира и одлаже у складу са Законом, посебним прописима којима се уређују комуналне дјелатности и донесеним планским документима. У наведеним прописима дефинисана су права и обавезе Владе РС, Министарства, Фонда, ЈЛС, домаћинстава, КП и осталих актера укључених у сакупљање, транспорт, обраду и одлагање комуналног отпада, те формирање и доношење цијене наведених услуга.

Законом се, између осталог, уређују: врсте и класификација отпада, планирање, субјекти, одговорности и обавезе у управљању отпадом, организовање управљања

---

<sup>24</sup> Центар за управљање отпадом је скуп више међусобно функционално и/или технолошки повезаних постројења и уређаја за третман отпада.

<sup>25</sup> Закон о управљању отпадом

отпадом, финансирање управљања отпадом, извјештавање и надзор, као и друга питања значајна за управљање отпадом. Законом о комуналним дјелатностима<sup>26</sup> утврђују се комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања.

Стратегија је основни плански документ којим се оцјењује стање управљања отпадом, одређују дугорочни циљеви управљања отпадом и обезбјеђују услови за рационално и одрживо управљање отпадом и саставни је дио Стратегије заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године. Републички план је документ којим се одређује и усмјерава управљање отпадом на основу анализе постојећег стања и циљева управљања отпадом утврђених Стратегијом. Локалним планом управљања отпадом дефинишу се циљеви управљања отпадом на подручју ЈЛС у складу са Стратегијом, као и мјере и носиоци активности за постизање датих циљева.

Правилником о методологији прикупљања података о отпаду и њиховој евиденцији,<sup>27</sup> донесеним на основу Закона, прописује се методологија за прикупљање података о саставу и количинама комуналног отпада на територији ЈЛС.

Одлукама донесеним на основу Закона о комуналним дјелатностима ЈЛС детаљније прописују:

- Услове и начин обављања комуналних дјелатности;
- Материјалне, техничке и друге услове за финансирање, развој, изградњу и одржавање комуналних објеката;
- Услове за функционисање и техничко-технолошко јединство система и уређаја;
- Могућност за субвенционисану цијену комуналне услуге, категорије корисника и услове субвенционирања;
- Јединицу обрачуна за сваку врсту комуналне услуге и начин наплате комуналних услуга.<sup>28</sup>

Комплетна правна регулатива коришћена у овој ревизији наведена је у Листи референци<sup>29</sup> у прилогу овог извјештаја.

---

<sup>26</sup> Службени гласник Републике Српске, број 124/11, 100/17

<sup>27</sup> Службени гласник Републике Српске, број 71/15

<sup>28</sup> Закон о комуналним дјелатностима

<sup>29</sup> Прилог 1: Листа референци

### 3. НАЛАЗИ

#### 3.1. Организациони, правни и финансијски оквир система за управљање комуналним отпадом

##### 3.1.1. Организациони оквир система за управљање комуналним отпадом

У Просторном плану Републике Српске до 2015. године наводи се да је политика управљања комуналним отпадом у РС пројектована Стратегијом управљања чврстим отпадом у Босни и Херцеговини, по принципу регионалног организовања путем међуопштинских вијећа и изградње ЗД на којима би се одлагао отпад. Даље се наводи да је, према ентитетској варијанти, обрађеној у поменутој стратегији, предвиђено формирање осам регија за изградњу ЗД. Наведена политика управљања комуналним отпадом пренесена је у сва планска документа донесена у РС, почев од Просторног плана Републике Српске до 2015. године па до Стратегије и Републичког плана.<sup>30</sup>

Просторним планом Републике Српске (2008. год.), као просторно-планским документом највишег ранга, утврђена је обавеза доношења Стратегије до 2011. године. Стратегија је донесена 2017, а Републички план 2020. године. Будући да се каснило с доношењем наведених планских докумената, рокови изградње инфраструктурних објеката у СУКО утврђени су ранијим и важећим Законом о управљању отпадом.

Законом о управљању отпадом,<sup>31</sup> донесеним 2002. године, прописан је рок од четири године, од ступања на снагу Закона, за провођење активности на формирању међуопштинских вијећа, изградњи ЗД и затварању, санацији и рекултивацији општинских депонија. Измјенама и допунама наведеног закона (2008. год.) рок провођења наведених активности продужен је за још четири године. Важећим Законом (2013. год.) завршетак провођења поменутих активности предвиђен је до краја 2021. године, док је Измјенама и допунама Закона<sup>32</sup> (2020. год.) наведени рок продужен до краја 2026. године.

У наведеном периоду закључена су четири од планираних осам споразума о формирању подручја за управљање отпадом и изграђене три ЗД, од планираних седам и једног сабирног центра са трансфер-станицом. У СУКО са изграђеном ЗД споразумно је укључено 18 ЈЛС. Период изградње ЗД од оснивања ЈП до добијања дозволе за управљање отпадом у просјеку је износио око девет година. Вриједност изградње ЗД у Бањалуци и Зворнику износила је око 28 милиона КМ, од чега су око 80% чинила донаторска и кредитна средства од међународних институција. Изградња система за сакупљање, транспорт и спаљивање депонијског гаса на ЗД у Зворнику није завршена у складу са главним пројектом. Активности планирања и изградње СУКО приказани су на сљедећем графикану.

---

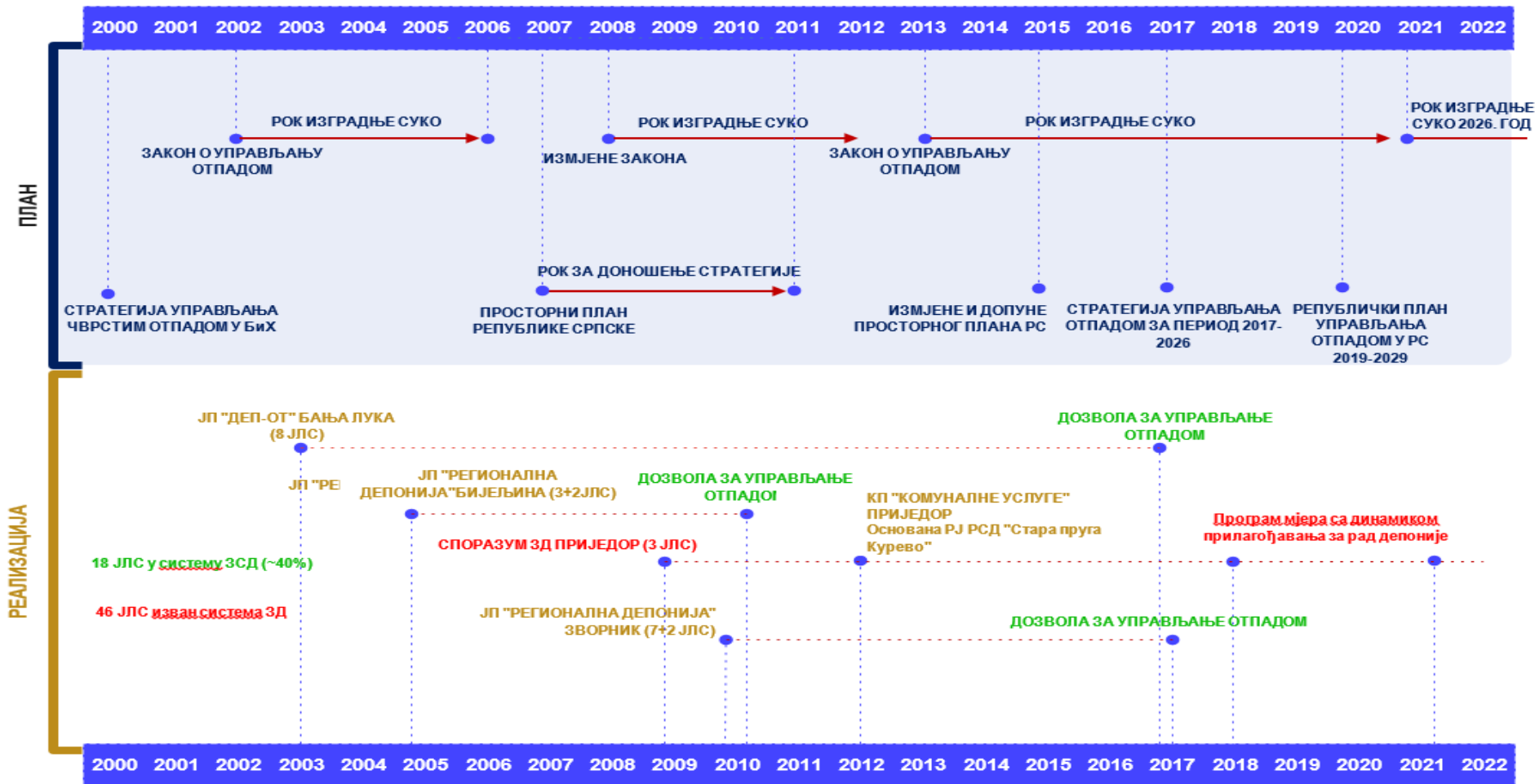
<sup>30</sup> Прилог 2: Карта регија у систему за управљање комуналним отпадом

<sup>31</sup> Службени гласник Републике Српске, број 53/02

<sup>32</sup> Службени гласник Републике Српске, број 70/20



Графикон 1. Планирање и реализација активности на изградњи СУКО у РС



Извор: Документација и евиденције Министарства, ЈП и ЈЛС

У Републичком плану наводи се да су у РС основане још двије ЗД.<sup>33</sup> На студијама случаја додатно су приказане потешкоће у формирању и изградњи наведених депонија у регијама Добој и Приједор.

Споразум о формирању подручја за управљање отпадом и изградњи ЗД у Приједору, од планираних шест, закључиле су три ЈЛС<sup>34</sup> 2009. године. Радна јединица за управљање ЗД основана је 2012. године у оквиру КП „Комуналне услуге“ из Приједора. Министарство је 2018. године одобрило Мјере са динамиком прилагођавања рада постојеће депоније комуналног отпада, а Рјешењем из 2021. године обновило наведене мјере са роком важења до краја 2026. године. Пројекат трансформације неуређене депоније у санитарну (ЗД) у Приједору, усљед недостатка финансијских средстава,<sup>35</sup> од 2015. године налази се у фази застоја.

Проводећи ревизијске активности у шест ЈЛС у регијама Добој, Фоча и Мркоњић Град, као и интервјуе у Министарству, ревизија је утврдила да у преостале четири регије до сада нису организовани званични састанци ради формирања заједничких подручја за управљање отпадом и одређивања локације за изградњу ЗД.

Усљед изостанка формирања подручја за управљање отпадом у регији Добој (11 ЈЛС), Град Добој 2014. год. основао је ЈП „Регионална депонија Добој“, које управља општинском депонијом гдје се отпад одлаже од 1977. године. На наведену депонију у периоду обухваћеном ревизијом отпад је у континуитету одлагало осам ЈЛС, од тога шест из Федерације Босне и Херцеговине. Иако поменуто предузеће не посједује локацијске услове за изградњу депоније, Министарство је 2017. године донијело Рјешење о издавању еколошке дозволе, а 2021. године Рјешење о обнављању еколошке дозволе у циљу затварања и санације неуређене депоније и изградње нове санитарне депоније. РС је власник земљишта на коме је смјештена депонија и на истом су, уз само тијело депоније, издате концесије за коришћење каменолома.<sup>36</sup>

Ревизија је утврдила да је изградња СУКО, дефинисана Законом и планским актима РС, тешко проводива. Наиме, висока цијена изградње ЗД, недовољан број становника и разуђеност ЈЛС унутар појединих регија учинили су неизвјесним изградњу и одрживост наведеног система.<sup>37</sup> У Стратегији управљања чврстим отпадом за Босну и Херцеговину из 2000. године (израђена у склопу PHARE пројекта ЕУ)<sup>38</sup> истиче се да изградња и рад савремених санитарних депонија, и кад су изведене према минималним стандардима, нису одрживи ако количина отпада који ће се депоновати не прелази 200–300 т дневно. У РС наведени услов од најмање 73.000–110.000 т комуналног отпада годишње испуњава само једна регија, али други услов, наведен у претходно поменутој стратегији, од минимално 500.000 становника, не испуњава ниједна регија.

---

<sup>33</sup> У Републичком плану умјесто термина заједничка депонија (законски термин) користи се термин регионална депонија.

<sup>34</sup> Град Приједор, Општине Оштра Лука и Козарска Дубица

<sup>35</sup> Према постојећој пројектној документацији, предрачунска вриједност комплетних радова трансформације постојеће неуређене депоније у санитарну процијењена је на око 11 мил. КМ.

<sup>36</sup> Уговор о концесији за експлоатацију техничког грађевинског камена кречњака на лежишту „Карабеговац“ закључен је 4.12.2006. године са предузећем „Каменолом Карабеговац“ д. о. о. Добој, на период од 30 година.

<sup>37</sup> Прилог 3: Број становника по регијама (попис 2013. год.)

<sup>38</sup> Технички извјештај бр. 3 – Институционалне и организацијске структуре, аутор Дејвид Кембел

Ради смањења трошкова транспорта отпада из ЈЛС које су удаљене од ЗД, планирана је изградња трансфер-станица.<sup>39</sup> У основаним заједничким подручјима са изграђеним ЗД планирана је изградња три трансфер-станице, и то у Градишци, Прњавору и Братунцу (Милићима). Град Градишка је 2009. године изградио сопствену трансфер-станицу у вриједности од око 50.000 КМ. Трансфер-станица смјештена је у кругу КП, и у његовом је власништву. Републичким планом предвиђено је да наведени инфраструктурни објекат, осим Градишке, користи и општина Србац, што до момента вршења ревизије није реализовано. Ниједним документом није дефинисано власништво наведених комуналних објеката које је потребно изградити у регији Бањалука, нити носиоци трошкова транспорта отпада од трансфер-станице до депоније, што је основни смисао изградње тих објеката.

Изградња трансфер-станице намијењене за претовар отпада из општина Милићи, Братунац, Власеница и Сребреница планирана је главним пројектом изградње ЗД на локацији „Кушлат“ у општини Милићи. Пројектована вриједност наведеног инфраструктурног објекта износила је око 1,5 милиона КМ и исти би функционисао као организациони дио ЈП „Регионална депонија“ Зворник. У Студији имплементације пројекта поменуте трансфер-станице констатовано је да изградња наведеног објекта није економски одржива, те се општинама, као најјефтинија опција, предлаже транспорт отпада директно на депонију, с употребом возила минималне носивости од шест тона.

Законом је одређено да су ЈЛС дужне до 2021. године одредити локације за рециклажна дворишта и зелена острва, укључујући и локације за сакупљање кабастог отпада, а до 2025. године изградити наведене инфраструктурне објекте. Ревизија је утврдила да ЈЛС обухваћене овом ревизијом до сада нису одредиле позиције за зелена острва и рециклажна дворишта, у својим просторно-планским документима. Три ЈЛС које су имале одређене локације за рециклажно двориште у просторно-планским документима извршиле су промјену намјене тих локација.

КП „Прогрес“ из Добоја изградио је комуналне објекте на 46 локација (јавне површине) који се у Локалном плану управљања отпадом за град Добој воде као зелена острва. Слични објекти изграђени су и у Бањалуци (25), на Палама (16), у Модричи (10) и Градишци (2), у склопу провођења разних пројеката. Обиласком терена ревизија се увјерила да су наведени објекти уређена контејнерска мјеста намијењена за сакупљање мијешаног комуналног отпада.

Од осталих инфраструктурних објеката у СУКО изграђене су двије сортирнице, и то једна у Добоју, а друга у склопу ЗД у Бањалуци. Наведене сортирнице нису у функцији, у Добоју усљед поплава 2014. године, док сортирница изграђена 2019. године у склопу ЗД у Бањалуци није у функцији због организационих неусаглашености.

Циљеви представљени Републичким планом дефинисани су за период 2019–2024. и 2025–2029. године. Према наведеном плану, као крајњи рок за израду локалних или заједничких планова управљања отпадом одређена је 2024. година. Према евиденцији Министарства, сагласности на локалне планове управљања отпадом до сада је добило 14 ЈЛС.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Трансфер или претоварна станица је мјесто до којег се отпад допрема и привремено складишти ради раздвајања или претовара прије транспорта на третман или одлагање (Закон о управљању отпадом).

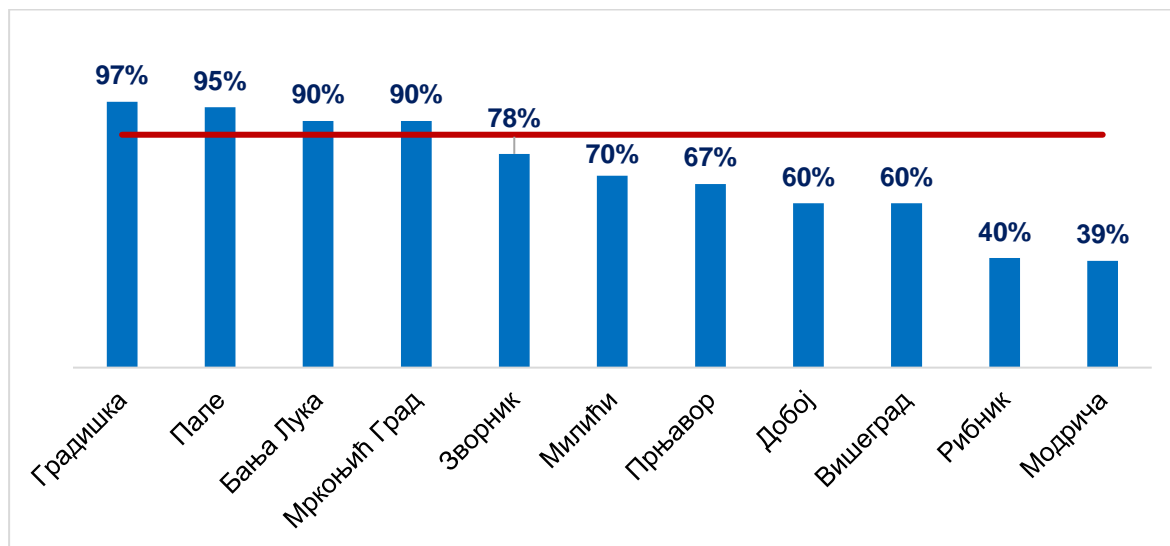
<sup>40</sup> Прилог 4: Преглед ЈЛС са донесеним плановима управљања отпадом

Анализом Републичког плана утврђено је да процјена финансијских средстава и рокови за провођење појединих активности нису засновани на могућој динамици провођења активности, као ни на извјесним изворима финансирања СУКО. Укупно предвиђена потребна средства за превенцију, унапређивање и изградњу СУКО у периоду 2019–2024. износе око 68 милиона КМ. У наведеном документу одређен је исти временски рок за доношење локалних планова управљања отпадом и за изградњу одређеног броја републичких центара за управљање комуналним отпадом,<sup>41</sup> за шта је потребно, закључно са 2024. годином, издвојити 28 милиона КМ. Из претходних налаза видљиво је да је изградња ЗД, као првог степена изградње поменутих центара, у застоју од 2016. године. У потпуности су изостала и планирана улагања у превенцију настанка отпада у периоду 2019–2024. године у висини од око 15 милиона КМ од стране Министарства, Фонда, ЈЛС, ИПА фонда и других субјеката. Поједини локални планови без утврђене динамике провођења појединих активности и реалних извора финансирања нису у функцији провођења циљева Републичког плана.

За обављање дјелатности сакупљања, складиштења, третмана и одлагања отпада правно лице или предузетник прибавља дозволу за управљање отпадом, коју издаје Министарство. Рјешења којима се издају дозволе за управљање отпадом издају се на период важења од пет година. Дозволу за сакупљање и транспорт отпада добила су КП у 36 ЈЛС. Проведеним ревизијским активностима у ЈЛС ревизија је утврдила да основни узрок неподношења захтјева КП за добијање дозвола за управљање отпадом јесте то што општинске депоније на које КП одлажу отпад немају статус неуређених депонија,<sup>42</sup> већ су то дивље депоније.

Проведеним ревизијским активностима утврђено је да су подаци о обухвату становништва организованом услугом сакупљања отпада различити по ЈЛС.

Графикон 2. Организовано сакупљање комуналног отпада од домаћинстава



Извор: Документација и евиденције ЈЛС

<sup>41</sup> Центар за управљање отпадом је скуп више међусобно функционално и/или технолошки повезаних постројења и уређаја за третман отпада

<sup>42</sup> Неуређена депонија је општинска депонија на коју се одлаже отпад на основу одлуке ЈЛС, али која не испуњава санитарне услове утврђене прописом којим се регулише одлагање отпада на депоније.

Републичким планом постављен је циљ од 85% покривености домаћинства организованим одвозом отпада у 2024. години. Из графикана је видљиво да су четири ЈЛС реализовале постављени циљ.

Посљедица неорганизованог сакупљања отпада на територијама ЈЛС јесте настајање дивљих депонија, а то су дивља одлагалишта отпадних материја одложених на јавној или другој површини, супротно Одлуци о прикупљању и одвожењу комуналног отпада.<sup>43</sup> Министарство не располаже потпуним и поузданим подацима о броју дивљих депонија у РС. На подручју девет ЈЛС, обухваћених узорком, идентификоване су 304 дивље депоније. Оне константно настају и на подручјима на којима је организовано сакупљање и одвоз отпада. У двије ЈЛС које на својим подручјима нису извршиле формално идентификовање дивљих депонија имају сазнања о њиховом постојању. И ревизија је утврдила да наведени број дивљих депонија није коначан: обиласком терена идентификовано је још 10 дивљих депонија на подручју три ЈЛС.

На око 60% идентификованих дивљих депонија процијењена количина одбаченог отпада је око 90.000 тона. На наведеним дивљим депонијама одложене су различите категорије отпада: комуналног, грађевинског, пољопривредног, индустријског, медицинског, електричног и електронског, животињског итд., што представља додатну опасност за животе и здравље људи као и животну средину. Основна карактеристика дивљих депонија јесте њихова динамика настајања, што проузрокује да податак о истим из једне године у сљедећој години већ није релевантан. Проведени интервјуи са представницима ЈЛС и КП показују да је веома тешко уклонити дивљу депонију, тј. правило је да се дивља депонија на истом мјесту константно обнавља. У периоду обухваћеном ревизијом санирана је 61 дивља депонија или 20% идентификованих.

### 3.1.2. Правни оквир система за управљање комуналним отпадом

Законска регулатива на нивоу РС комплетирана је потребним подзаконским актима у циљу управљања комуналним и другим врстама отпада из домаћинства. Измјенама Закона из 2020. године<sup>44</sup> дата је могућност да се, изузетно, отпад може одлагати на постојеће неуређене депоније утврђене одлуком скупштине ЈЛС, на подручју на којем нису успостављене ЗД. Истовремено, не постоје упутства за рад или за побољшање рада таквих депонија. За посљедицу имамо да су у већини ЈЛС обухваћених ревизијом активна одлагалишта отпада и даље у статусу дивљих депонија, што представља ризик по очување здравља људи и животне средине.

У контексту наведеног битно је напоменути да ЈЛС имају одређене надлежности, дефинисане Законом и подзаконским актима, које се односе и на поједине фазе управљања и другим врстама отпада који се прикупља од домаћинства. Управљање комуналним отпадом у већини ЈЛС обухваћених ревизијом прописано је путем Одлуке о комуналном реду, а у мањем броју ЈЛС додатно и одлукама или правилницима који ближе дефинишу начине и услове одвоза отпада. Функционалан СУКО подразумева интегрални приступ управљања свим категоријама отпада на локалном нивоу.<sup>45</sup> У подзаконским актима донесеним на нивоу ЈЛС изостала је

---

<sup>43</sup> Одлука о прикупљању и одвожењу комуналног отпада („Службени гласник града Добоја”, број 1/16)

<sup>44</sup> Службени гласник Републике Српске, број 70/20

<sup>45</sup> Интегрални приступ подразумева правилан избор и примјену оптималних технологија којима се остварују посебни циљеви управљања отпадом уз дефинисање адекватне законске регулативе. Умјесто хијерархије преферираних опција управљања отпадом, интегрални

потпуна правна уређеност која би обезбиједила ефикасно провођење следећих активности:

- Одвојеног сакупљања отпада (начини одвојеног сакупљања, права и обавезе учесника, носиоци и начини финансирања појединих активности у процесу одвојеног сакупљања отпада);
- Сакупљања кабастог и посебних врста отпада од домаћинства (опасни отпад из домаћинства, грађевински отпад, отпадне гуме, отпадна возила, батерије и акумулатори, електрични и електронски отпад, отпадна уља итд.);
- Изградње и управљања инфраструктурним објектима са локацијама за рециклажна дворишта, трансфер-станице, зелена острва;
- Управљања неуређеним депонијама на подручјима на којима није изграђена ЗД, санације и затварања неуређених депонија и мониторинга санираних депонија;
- Санације неуређених и дивљих депонија (носиоци трошкова и активности на санацији свих локација на којим се налази заостали отпад);
- Поступања с отпадом који настаје у ванредним ситуацијама (нпр. поплава, земљотрес, снијег, удес, епидемија итд.);
- Мјера превенције настанка отпада у домаћинствима и активности организовања едукативних кампања за подизање свијести јавности о еколошки прихватљивом начину управљања отпадом.

Активности одвоза кабастог отпада прописане су на различите начине у ЈЛС. Дио ЈЛС прописао је да се кабасти отпад преузима по позиву власника, при чему се услуга одвоза плаћа по преузимању отпада и по цијени коју одређује КП. У ЈЛС наведено образлажу непостојањем адекватних локација за одлагање наведеног отпада (рециклажна дворишта).<sup>46</sup> Један дио ЈЛС омогућава корисницима услуга да у одређене дане у седмици/мјесецу могу одлагати кабасти отпад на контејнерским мјестима у оквиру редовне цијене услуге, а трошкове одвоза сноси ЈЛС. Истовремено, није прописано ко сноси трошкове одвоза наведеног отпада одложеног изван прописаних термина.<sup>47</sup> Поменути отпад на подручју обје групе ЈЛС скоро свакодневно се одлаже у контејнере или поред њих у свим ЈЛС, што повећава трошкове одвоза отпада, који падају на терет ЈЛС или КП. Град Прњавор на урбаном подручју уз редовну цијену услуге обрачунава и паушални износ за одвоз кабастог отпада.

Појам и структура комуналног отпада различито су дефинисани у Закону и подзаконским актима ЈЛС. У подзаконским актима већине ЈЛС као дио комуналног отпада наводи се и животињски отпад, иако се одредбе Закона не примјењују на лешеве уинулих животиња и нуспроизводе животињског поријекла.<sup>48</sup> Са наведеним

---

приступ је холистички (свеобухватан), који препознаје да све опције могу имати улогу у управљању отпадом у зависности од локалне ситуације (McDougall, et. al. 2008). Према Пешевић, Д. (2022), Управљање отпадом, Природно-математички факултет, Универзитет у Бањој Луци.

<sup>46</sup> Извјештај о проведеној акцији „Чисто лице града“, за период март–јун 2022, Одјељење за комуналне дјелатности Града Бањалука

<sup>47</sup> КП „Водовод и комуналије“ Зворник током 2022. године одвезло је 224 туре наведеног отпада, од чега је Град Зворник сносио трошкове за 96 одвоза.

<sup>48</sup> Лешеве животињског поријекла и саставни дијелови животињског тијела који нису намијењени или безбједни за исхрану људи и животиња, као и нуспроизводи настали у процесу клања животиња из објеката за узгој, држање, клање животиња, као и из објеката за производњу, складиштење и промет производа животињског поријекла, стајњак са фарми и друге природне, неопасне супстанце које се користе у пољопривреди.

отпадом поступа се у складу са другим прописима.<sup>49</sup> Правна неуређеност збрињавања животињског и других врста отпада из домаћинства на нивоу ЈЛС доводи до мијешања наведених категорија отпада са осталим комуналним отпадом у свим фазама управљања, што може утицати на животе и здравље људи и што је у одређеним случајевима Законом забрањено.

Законом о управљању отпадом, Законом о комуналним дјелатностима и Републичким планом прописано је да је ЈЛС обавезна да обезбјеђује изградњу, одржавање и коришћење јавних објеката и комуналне инфраструктуре за обављање својих функција. Законом о комуналним дјелатностима предвиђено је да ЈЛС даваоцу комуналне услуге даје на управљање, коришћење и одржавање комуналне објекте и уређаје индивидуалне и заједничке комуналне потрошње, што се дефинише уговором.

Подзаконским актима у ЈЛС обухваћеним ревизијом различито је дефинисано власништво контејнера као комуналне инфраструктуре изграђене на јавним површинама. По одлукама, наведена комунална инфраструктурна опрема је у власништву ЈЛС, даваоца услуга (КП), заједнице етажних власника, корисника услуга (физичка и правна лица) и инвеститора. У већини ЈЛС не примјењују се прописане норме, тако да су носиоци права власништва други субјекти у односу на прописане.

Град Бањалука је и правно и у пракси обезбиједио да су контејнери инфраструктурно-комунални објекти у власништву Града. С друге стране, у граду Добоју власник контејнера на јавним површинама је КП (већинско приватно власништво) коме је Град увео накнаду за изнајмљивање контејнерских мјеста на јавним површинама, која на годишњем нивоу износи око 120.000 КМ. ЈЛС које су власници контејнера уговоре са КП о преносу права коришћења, управљања и одржавања или нису закључиле или нису редовно продужавале.

У Закону о комуналним дјелатностима дата је могућност кориснику индивидуалне комуналне услуге да под одређеним условима може да не користи поједину услугу коју је ЈЛС организовала на свом подручју. Наведено онемогућава да се у подзаконским актима пропише обавезно закључивање уговора о одвозу комуналног отпада за сва домаћинства и правна лица на подручју на коме је успостављено пружање наведене услуге.<sup>50</sup> Без обавезног закључивања уговора о одвозу отпада није могуће достићи планирани ниво покривености становништва услугом одвоза отпада од 100% до 2029. године. По начину функционисања и живљења, човек је неминовно произвођач отпада, са којим може поступати на прописан или непрописан начин. Проведеним интервјуима и обиласком терена ревизија се увјерила да корисници који немају закључене уговоре са КП отпад, између осталог, одлажу на дивље депоније или на мјеста за сакупљање отпада корисника који су закључили уговор о одвозу отпада.

У ситуацији непотпуне правне уређености на локалном нивоу, поједина КП су самоиницијативно доносила правна акта којима се дефинишу услови и критеријуми

---

<sup>49</sup> Закон о нуспроизводима животињског поријекла (Службени гласник Републике Српске, број 60/2013 и 94/2019), за чије је провођење задужено Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

<sup>50</sup> Уставни суд Републике Српске донио је Одлуку по којој се утврђује да чл. 21. ст. 1, 2. и 3. Одлуке о комуналном реду на подручју града Зворник (Службени гласник Града Зворника, број 3/18), који се односи на обавезно закључивање уговора или пак фактурисање услуге без закљученог уговора, није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о комуналним дјелатностима (Службени гласник Републике Српске, број 124/11 и 100/17).

умањења накнада за одвоз комуналног отпада<sup>51</sup> или су неформално уређивала динамику одвоза комуналног отпада. У три ЈЛС динамика одвоза комуналног отпада није прописана, а одвоз се врши по устаљеној пракси КП. На наведена поступања скупштине ЈЛС нису давале сагласност, чиме су поједина КП преузимала управљачку улогу у СУКО. Процеси рада на неуређеним депонијама нису прописани од стране КП. Практика закључивања уговора са корисницима услуга одвоза отпада још увијек није успостављена у свим КП, што издавање рачуна по извршеној услузи и наплату потраживања чини несигурним.<sup>52</sup>

ЈП која управљају ЗД немају донесен правилник у вези са техничко-технолошким поступањима и процесима рада на депонији. Услјед недостатка таквог акта донесен је знатан број аката у форми наредби, упутстава, одлука, информација итд.,<sup>53</sup> који не уређују све битне процесе рада на депонији.

Ефикасно управљање отпадом захтијева координацију републичке и локалне управе, стручњака, пословне заједнице, невладиног сектора и становништва, односно јавности. Како би овај процес био успјешан, потребно је да се становништво и јавност подстакну и оспособе за учествовање у процесима одлучивања.<sup>54</sup> Учешће јавности у доношењу одлука на нивоу ЈЛС врши се путем организовања јавних расправа, на које се становништво позива усмено и/или писмено. Међутим, по изјавама интервјуисаних службеника у ЈЛС, одзив становништва је веома слаб – готово да нису заинтересовани за питања из ове области. Прегледом документације<sup>55</sup> у субјектима обухваћеним ревизијом такође је утврђено да корисници услуга нису адекватно информисани, те да им није омогућено адекватно учешће у доношењу кључних одлука које се односе на управљање отпадом.

Унапређивање нивоа јавне свијести подразумијева усвајање адекватног обрасца понашања на нивоу појединца, што доводи до смањења настајања отпада, подстиче поновну употребу отпада, раздвајање отпада за рециклажу и, у крајњој линији, адекватно и савјесно одлагање отпада. Не постоје адекватне мјере превенције настанка комуналног отпада ЈЛС, као ни мјере подизања свијести грађана о значају појединих активности у СУКО. Осим недостатка програма и мјера за превенцију настанка отпада, као и мјера за подизање свијести грађана, утврђена је и неадекватна казнена политика за несавјесно понашање појединих власника отпада.

Није донесена јединствена методологија формирања цијене услуге одвоза комуналног отпада (као ни појединачне), тако да се на основу укупних расхода КП на годишњем нивоу одређује висина цијене која ће обезбиједити њихово покриће. Наведени начин формирања цијена отежава то што КП пружају мноштво услуга,<sup>56</sup> а да истовремено немају успостављене трошковне центре с одговарајућим

---

<sup>51</sup> Правилник о условима и критеријумима за умањење накнаде за одвоз комуналног отпада (септембар 2021)

<sup>52</sup> Закон о комуналним дјелатностима прописује да се пружање и коришћење комуналних услуга врши на основу уговора закљученог између даваоца комуналне услуге и корисника услуге

<sup>53</sup> ЈП „Регионална депонија Зворник“ има донесен 21 правни акт ове врсте.

<sup>54</sup> Републички план управљања отпадом у Републици Српској, април 2020. године

<sup>55</sup> Републички план управљања отпадом у Републици Српској, април 2020. године, и Локални план управљања отпадом за Град Добој, децембар 2021. године

<sup>56</sup> КП врше и друге дјелатности, као што су: одржавање јавних површина, управљање пијацом, управљање водом и канализацијом, нискоградња, зимско одржавање локалних путева, управљање гробљима итд.



рачуноводственим обухватима, како би се трошкови и приходи алоцирали по дјелатностима и пруженим услугама КП.

У важећим ценовницима у цијени услуге није исказана цијена депоновања отпада, а у Градској управи у Градишци сматрају да постојећи обрачун цијена у себи не садржи трошкове депоновања отпада на ЗД, те исте сноси Град. Посљедице непостојања методолошког приступа у прорачуну цијена одвоза комуналног отпада огледају се и у примјени различитих обрачунских јединица при формирању цијене услуга по ЈЛС, од којих неке имају отежану примјену у пракси. Обрачун цијене услуге одвоза комуналног отпада за правна лица у ЈЛС врши се по м<sup>2</sup>, паушално или по контејнеру (количина), у зависности од врсте дјелатности правног лица, док је различитост избора обрачунских јединица за физичка лица много израженија по ЈЛС, што онемогућава вршење међусобних поређења.

Табела 1. Обрачун цијене услуга за физичка лица

ЈЛС	Обрачунска јединица за кориснике услуга збрињавања отпада/физичка лица	
	Урбано подручје	Ванурбано подручје
Градишка и Пале	м <sup>2</sup>	м <sup>2</sup>
Зворник и М. Град	м <sup>2</sup>	домаћинство
Бањалука	м <sup>2</sup> , домаћинство	Град уговара јединствену цијену одвоза отпада.
Прњавор	м <sup>2</sup> + паушал за кабасти отпад	домаћинство
Рибник	домаћинство	домаћинство
Модрича и Милићи	једночлано и вишечлано домаћинство	једночлано и вишечлано домаћинство
Добој	једночлано, двочлано и трочлано домаћинство	домаћинство, МЗ (КП самостално одређује цијену услуге)
Вишеград	по члану домаћинства	по члану домаћинства

Извор: Одлуке о комуналном реду

Из приказане табеле видљиво је да се у једанаест ЈЛС примјењује осам различитих начина обрачуна цијена услуга, од чега се само у једној ЈЛС у потпуности врши обрачун цијене услуга по члану домаћинства као произвођачу отпада., што је у сагласности са начелом „загађивач плаћа“.

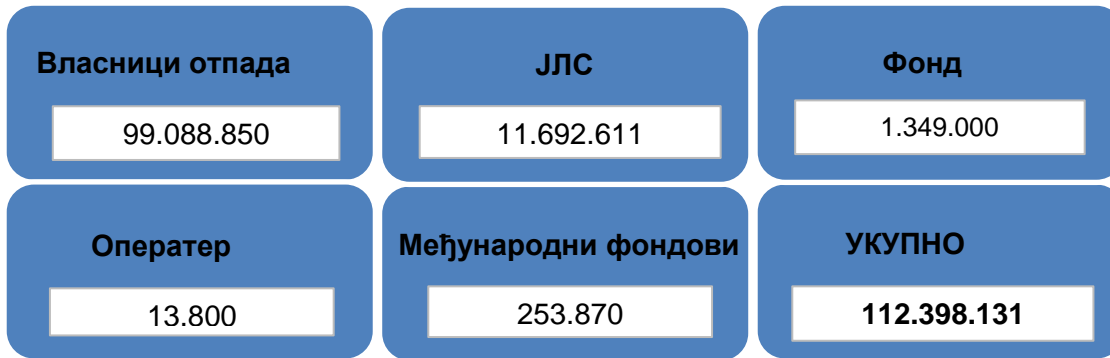
Обрачун цијена по м<sup>2</sup> показао се као тешко примјењив у знатном броју ЈЛС, када су у питању стамбени објекти за индивидуално становање, због несразмјера површина стамбеног простора и броја корисника тих стамбених јединица. У таквим ситуацијама поједина КП умањивала су обрачунске површине стамбених јединица без сагласности ЈЛС. Такође, ни обрачун цијена за правна лица по м<sup>2</sup> корисног простора у одређеном броју ЈЛС није вршен по стварним површинама, тако да су у појединим

ЈЛС вршена умањења основице обрачуна и до 70% од стварних површина пословних простора.

### 3.1.3. Финансирање система за управљање комуналним отпадом

На нивоу РС, не постоје обједињени подаци о издвојеним укупним средствима за финансирање СУКО за период обухваћен ревизијом. Финансирање проведених активности у СУКО током ревидираног периода вршено је из више извора.

Графикон 3. Финансирање СУКО 2019–2022. у 11 ЈЛС обухваћених ревизијом (КМ)

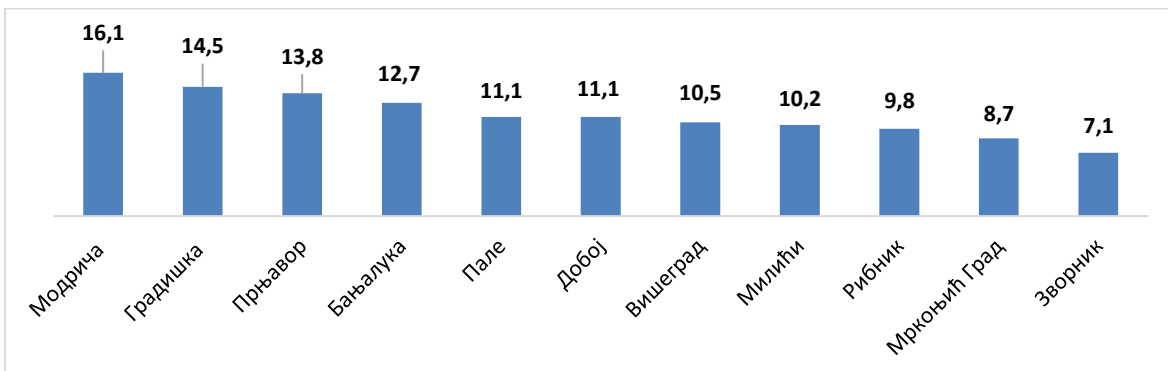


Извор: Упитници КП, ЈЛС, ЗД, документација Фонда

Основни извор финансирања представљају накнаде које КП прикупљају од власника отпада/ корисника услуга (домаћинства и правна лица) по начелу управљања отпадом „загађивач плаћа“. Финансијску подршку при провођењу одређених активности у СУКО пружале су и ЈЛС. Из графикона је видљив изостанак значајнијег финансирања из средстава које овлашћени оператер прикупља од накнада за стављање у промет амбалажног отпада, као и незнатно учешће средстава повучених из међународних фондова и пројеката.

У укупној фактурисаној вриједности услуге одвоза отпада домаћинства учествују са око 55%. Осим већег удјела у фактурисаној вриједности, пажња јавности је много више фокусирана на висину цијене одвоза отпада домаћинства у односу на цијену услуге за правна лица. Због немогућности поређења цијене услуге за домаћинства (примјена различитих обрачуна цијене), израчуната је просјечна цијена услуге по домаћинству на мјесечном нивоу стављањем у однос укупно фактурисане вриједности са бројем домаћинства.

Графикон 4. Просјечна цијена услуге одвоза комуналног отпада по домаћинству са ПДВ-ом (КМ)



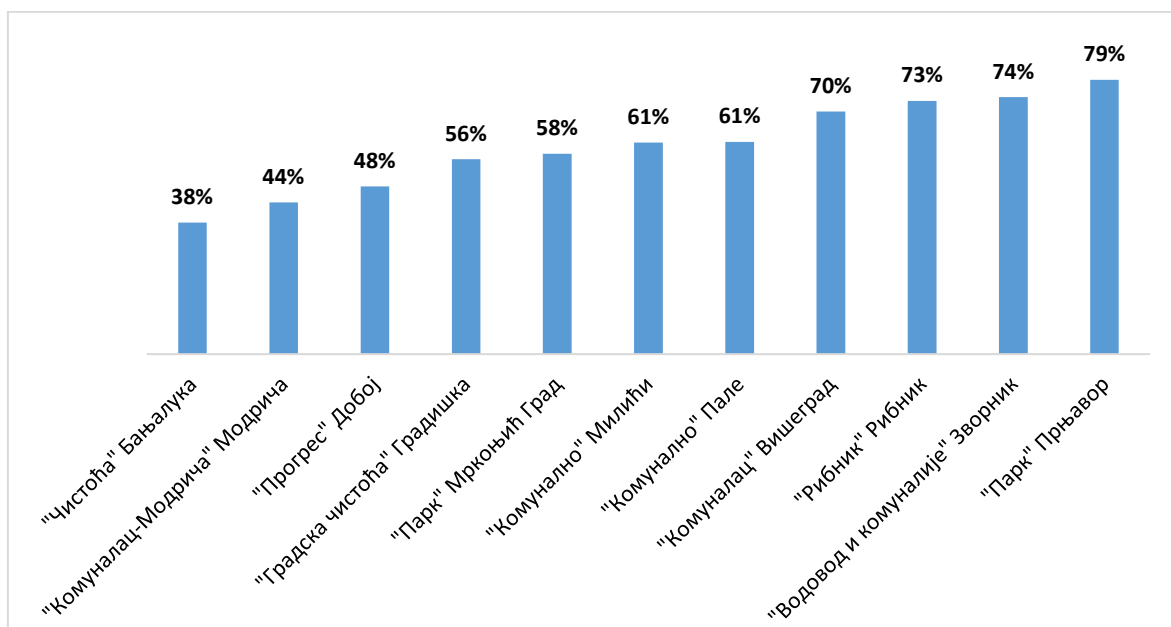
Извор: Упитник, документација и евиденције у ЈЛС

Разлика између најниже и највише просјечне цијене је већа од два пута, с тим да је цијена услуге у ЈЛС са најнижом цијеном оптерећена трошком депоновања отпада на ЗД са око 25%, тако да је реални распон цијена знатно већи од приказаног. Промјене цијена од 2005. године су вршене различито по ЈЛС, од једном до пет пута. Промјене цијена услуга одвоза и услуга депоновања комуналног отпада на ЗД нису биле усклађене у ЈЛС са изграђеним наведеним депонијама.

КП су одговорна за своје финансијско пословање тако што прикупљају накнаде од корисника услуга и врше ангажовање тих средстава у циљу ефикасног управљања повјереним пословима одвоза комуналног отпада. Наплативост фактурисаних услуга од правних и физичких лица износила је у двије ЈЛС 70–75%, у пет ЈЛС 80–90% и у четири ЈЛС преко 97%.<sup>57</sup>

Провођењем ревизије утврђено је да већина КП највећи дио прихода остварених вршењем услуга одвоза отпада као и прихода од других услуга ангажује за исплате зарада запослених.

Графикон 5. Учешће трошкова зарада, накнада и осталих личних расхода у пословним приходима КП за 2022. годи.



Извор: Биланси успјеха КП за период од 1.1. до 31.12. 2022. године

Из графикона је видљиво да већина КП има оптерећеност укупног прихода трошковима зарада, накнада и осталих личних расхода више од 60%, што за последицу има отежаност/немогућност набавке неопходних основних средстава, отежаност/немогућност провођења планова и програма развоја СУКО, као и отежаност/немогућност измирење обавеза.

У условима неповољне финансијске позиције КП, финансијску подршку СУКО пружало је седам од 11 ЈЛС.

<sup>57</sup> Пале, Мркоњић Град, Добој и Градишка

Табела 2. Финансирање активности у СУКО од стране ЈЛС

ЈЛС	Бањалука	Градишка	Добој	Зворник	Милићи	Рибник	Пале
Износ средстава	7.450.243	1.603.992	1.398.535	859.484	180.767	171.632	27.957
Предмет финансирања	Одвоз отпада са јавних површина и руралних подручја	Трошкови депоновања отпада на ЗД и други трошкови	Трошкови пословања ЈП "Регионална депонија" Добој	Отплата кредита ЗД и одвоз кабастог отпада	Отплата кредита ЗД	Трошкови пословања	Трошкови пословања

Извор: Упитници КП, документација и евиденције ЈЛС

Четири ЈЛС из приказане табеле финансирале су активности пословања три ЈП чије би пословање у постојећој организационој структури било неодрживо без одобрених (редовних) субвенција. Општина Рибник током ревидираног периода субвенционисала је КП у висини од 53% прихода остварених продајом учинака (одвоз отпада). Град Добој субвенционисао је ЈП „Регионална депонија“, које управља неууређеном депонијом у Добоју, у висини 34% од прихода остварених продајом учинака (депоновање отпада). Граду Зворнику и Општини Милићи на име отплате кредита ЈП „Регионална депонија“ Зворник обустављена је уплата средстава по основу расподеле прихода индиректних пореза у висини од 26% укупно остварених прихода од продаје учинака у ЈП.

Град Градишка финансирао је трошкове депоновања отпада на ЗД у износу од 1.556.992 КМ, што чини око 14% фактурисане вриједности услуга одвоза отпада. Град Бањалука финансирао је са 3.044.181 КМ одвоз комуналног отпада са руралног подручја града, те са 4.406.062 КМ одвоз комуналног отпада са јавних површина, који се углавном односи на кабасти, грађевински, баштенски, мијешани комунални и други отпад који се одлаже поред контејнера или на другим јавним мјестима.

Финансирање активности у области управљања комуналним отпадом у ЈЛС обухваћеним ревизијом вршио је и Фонд, у свим ЈЛС обухваћеним ревизијом, путем одређених пројеката у укупној вриједности од 1.349.000 КМ.

Табела 3. Финансирање СУКО од стране Фонда

Ред. бр.	Предмет финансирања	Износ средстава (КМ)	Број ЈЛС
1.	Специјализована возила	318.000	4
2.	Специјализована возила и одређени број контејнера	263.000	3
3.	Изградња објеката и набавка опреме за раздвајање отпада	490.000	5
4.	Набавка опреме за рад на депонији	150.000	1
5.	Остало	128.000	3
6.	<b>УКУПНО</b>	<b>1.349.000</b>	

Извор: Евиденције и документација Фонда

Иако су средства Фонда којима је финансиран СУКО била скромна, финансирање (суфинансирање) набавке осам специјализованих возила у вриједности од 581.000 КМ било је веома значајна помоћ за седам КП. Изградња објеката и набавка опреме за раздвајање отпада кориштене су за јачање капацитета пет КП. Пројекти којима је била предвиђена изградња зелених острва у појединим ЈЛС кориштени су за уређење контејнерских мјеста. Набавка опреме за примарно раздвајање отпада домаћинстава није дала очекиване резултате услед неспремности корисника услуга да врше наведену активност уз одређене повластице. У ситуацији ограничених новчаних средстава за финансирање СУКО, ревизија је утврдила да је одлуком Владе РС Фонд суфинансирао набавку опреме у висини од 150.000 КМ правном лицу за рад на депонији у Добоју. Наведена опрема, која служи за сабијање отпада, изнајмљује се ЈП које управља депонијом за око 180.000 КМ на годишњем нивоу.

Средствима из међународног фонда (ИПА) у Вишеграду финансирана је набавка новог возила за одвоз отпада у вриједности од 181.261 КМ. Осим набавке возила, у поменутој ЈЛС финансирана је и набавка контејнера.

### **3.2. Провођење активности на збрињавању комуналног отпада**

#### **3.2.1. Активности на сакупљању, третману и транспорту комуналног отпада**

Сакупљање и одвоз комуналног отпада представља први корак и веома значајну карику у СУКО. У ЈЛС обухваћеним овом ревизијом вршено је збирно сакупљање комуналног отпада,<sup>58</sup> путем контејнера запремине 1,1–4 м<sup>3</sup> постављених дуж улица или уз зграде (доминантан начин), путем контејнера 5–8 м<sup>2</sup> (централизовано сакупљање отпада) и „од врата до врата“, сакупљањем кеса или пражњењем канти од сваког домаћинства у одређено вријеме.

Раздвајање отпада на мјесту настанка један је од основних предуслова за његову поновну употребу, рециклажу или искоришћење. Републичким планом предвиђено је организовање система одвојеног сакупљања компонената комуналног отпада, и то минимално 10% укупне количине сакупљеног комуналног отпада до 2024. године.

Укупно издвојена количина амбалажног комуналног отпада у 2022. години у ЈЛС обухваћеним ревизијом износила је око 1.100 тона или око 1% укупно сакупљеног комуналног отпада на подручју наведених ЈЛС. Одвојено сакупљање комуналног отпада (углавном картон, папир и најлон) на мјесту настанка вршено је већином путем мрежастих контејнера, а наведени начин сакупљања комуналног отпада забиљежен је у шест<sup>59</sup> од једанаест ЈЛС. Количина сакупљеног рециклабилног материјала у односу на укупно сакупљени комунални отпад кретала се од 0,2% на Палама до 1,5% у Бањалуци, гдје КП, осим одвојеног сакупљања рециклажног отпада, врши и откуп наведених материјала од физичких и правних лица.

Савремени систем управљања комуналним отпадом у Европи изграђен је у посљедњих 20 година. Највећи удио издвојеног и рециклираног комуналног отпада у 2019. години забиљежен је у Њемачкој: 67% у односу на укупно произведени комунални отпад. Највећи раст стопе издвојеног и рециклираног комуналног отпада у периоду 2004–2019. године забиљежен је у Литванији, са 2 на 50%, док је Словенија у истом периоду повећала удио издвојеног рециклажног материјала са 20 на око 60%

---

<sup>58</sup> Сакупљање свих врста отпада заједно и заједнички транспорт до депоније

<sup>59</sup> Бањалука, Прњавор, Добој, Градишка, Пале и Мркоњић Град

од укупно произведеног комуналног отпада.<sup>60</sup> Рециклажа у наведеним примјерима укључује рециклажу материјала, компостирање и анаеробну дигестију.

Неодређеност позиција контејнера (контејнерска мјеста), недостатак и неуређеност контејнерских мјеста и недостатак и дотрајалост контејнера неки су од основних проблема у процесу сакупљања отпада на овом нивоу управљања СУКО у ЈЛС обухваћеним ревизијом.

Осам од 11 ЈЛС немају формирану комисију од представника појединих одјељења локалне управе и КП, у циљу одређивања контејнерских мјеста за одлагање комуналног отпада, што указује на изостанак планског приступа у одређивању мреже контејнерских мјеста. У ЈЛС које имају формирану комисију активности одређивања позиција контејнера проводе се спорадично. Већина постојећих контејнерских мјеста у свим ЈЛС није изграђена у склопу одређених урбанистичко-техничких услова, те је изостало нормирање изгледа и техничких карактеристика наведених мјеста. Посљедице изостанка планског приступа при одређивању и уређивању контејнерских мјеста огледају се у томе да је знатан број контејнера, у складу са условима на терену, постављен на тротоару, паркинг простору, на улици уз тротоар, на зеленој површини, уз раскрснице, магистрални и регионални пут, као и на друге неприступачне и неадекватне локације.<sup>61</sup> Осим наведеног, неодређеност контејнерских позиција доводи до тога да корисници услуга или сами управљачи премјештају контејнере с једне на другу позицију, што за посљедицу има одлагање отпада на мјестима гдје су контејнери претходно били постављени и стварање дивљих депонија.

Степен уређености контејнерских мјеста (бетонирана/асфалтирана подлога, ограђен и наткривен простор итд.) знатно се разликује, како на подручју одређене ЈЛС тако и између посматраних ЈЛС. Највећи број уређених контејнерских мјеста налази се на подручју града Добоја, гдје је у урбаној зони изграђено 46 од 109 локација на такав начин да је контејнерско мјесто бетонирано, ограђено и наткривено. На подручју општине Пале у урбаној зони уређено је 16 од укупно 166 контејнерских мјеста којима управља КП. Одређен број контејнерских мјеста изграђених на сличан начин забиљежен је у Бањалуци, Градишци, Вишеграду и Модричи.<sup>62</sup> У осталим ЈЛС уређена контејнерска мјеста имају бетониране подлоге.

Током проведених интервјуа у два КП (Добој и Рибник) изјаснили су се да располажу довољним бројем контејнера на комплетном подручју обухваћеном организованим сакупљањем отпада путем контејнера. По изјавама одговорних лица у осталим ЈЛС, недостаје између 20% и 50% контејнера. Недостатак контејнера у знатној мјери условљен је недостатком контејнерских мјеста на одређеним подручјима ЈЛС, што је нарочито изражено у Зворнику и Вишеграду.

Проблем недостатка контејнера/контејнерских мјеста у дијеловима с новосаграђеним објектима колективног становања изражен је у Зворнику, Бањалуци, Добоју и на Палама. Узрок наведеном огледа се у чињеници да током пројектовања и изградње објеката нису поштовани донесени прописи у вези са односом броја стамбених јединица и потребног броја контејнера/ контејнерских мјеста.

Посуде за сакупљање комуналног отпада прилично се разликују по ЈЛС. Већина ЈЛС располаже металним Еуробин контејнерима запремине 1,1 м<sup>3</sup> (мањи дио ЈЛС користи пластичне контејнере исте запремине), а користе се и у комбинацији са великим отвореним контејнерима (хајфиши) 5–8 м<sup>3</sup> и кантама с точковима чија је запремина

---

<sup>60</sup> ЕЕА (2021), Municipal waste recycling rate in Europe by country.

<sup>61</sup> Прилог 5: Непрописне позиције контејнера

<sup>62</sup> Прилог 6: Уређена контејнерска мјеста

120–140 л. Град Бањалука располаже и контејнерима 2–4 м<sup>3</sup>, те са седам уграђених подземних контејнера запремине 5 м<sup>3</sup>. Многи контејнери су у лошем стању јер се њихово занављање не врши у складу са дотрајалошћу, услед чега се у ужи дио града/општине постављају новији и очуванији контејнери, а у друге дијелове лошији или већ дотрајали и похабани контејнери. Одржавање, прање и дезинфекција контејнера, те прање платоа око контејнера, не врше се редовно или се уопште не врше у већини ЈЛС.

Ревизија је такође утврдила да знатан број корисника услуга правилно не одлаже отпад.<sup>63</sup> Наиме, проблем одлагања отпада није препознат као сопствени проблем, што, уз неадекватно информисање јавности и неадекватно предузимање правних мјера против несавјесних власника отпада, константно доводи до сљедећих појава:

Одлагање животињског, индустријског, грађевинског (бетона, жељеза, шута итд.), кабастог отпада, посебних врста отпада и др. у контејнере или поред њих;

Одлагање пепела и жара у контејнере, услед чега се уништавају контејнери и возила;

Неприхватање закључивања уговора о вршењу услуга одвоза отпада од стране становништва;

Одлагање отпада домаћинства која нису закључила уговор о одвозу отпада у контејнере намијењене за домаћинства која су у СУКО;

Одлагање мијешаног комуналног отпада поред контејнера или на мјестима гдје су некада били контејнери;

Недовољно сабијање отпада прије одлагања у контејнере, што доводи до њиховог бржег попуњавања, као и одлагање отпада поред контејнера и стварање мини-депонија;

Одлагање отпада комерцијалног сектора и трговина на мало у контејнере намијењене за отпад из домаћинства;

Изношење кеса с отпадом на улице прије назначеног времена одвоза (сакупљање „од врата до врата“), тако да животиње разнесу отпад прије утовара у возило итд.

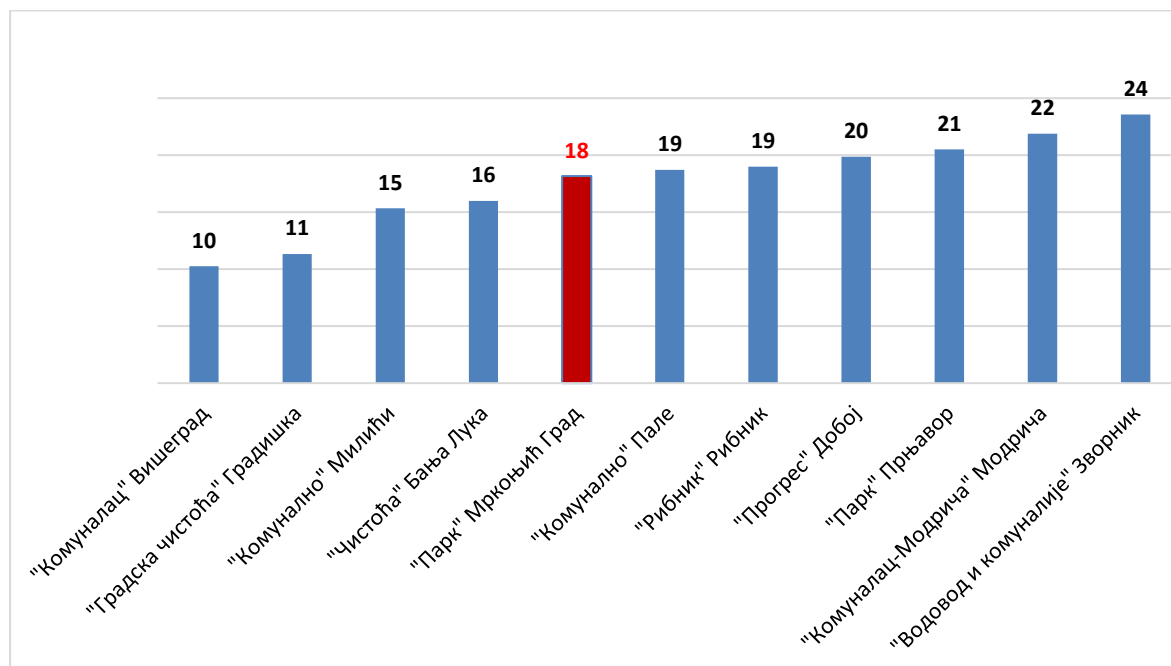
ЈЛС које су у систему ЗД имају проблем с одбаченим отпадним гумама (посебна врста отпада) на својим подручјима. КП немају дозволу за транспорт наведене посебне врсте отпада, а уколико имају (КП „Чистоћа“), наведени отпад могу складиштити у кругу предузећа (у затвореним складиштима), пошто је одлагање отпадних гума на депоније забрањено. Будући да су количине непрописно одложених гума све веће, а управљање отпадним гумама у РС, иако је прописано, не функционише, ЈЛС имају проблем збрињавања све већег броја отпадних гума које се свакодневно непрописно одлажу на њиховим подручјима. Град Бањалука, као привремено рјешење, складишти сакупљене отпадне гуме.

У зависности од расположивих материјалних ресурса, избора начина и мјеста сакупљања комуналног отпада, као и врста комуналног отпада, сакупљање и одвоз отпада врши се углавном помоћу специјалних возила за компактирање отпада (ауто-

<sup>63</sup> Прилог 7: Одлагање отпада

смећар), возила специјалне намјене за превоз отпада на велико до удаљених ЗД, возила са отвореним сандуком за самоистовар (грајфер) за транспорт кабастог отпада и мијешаног комуналног отпада из великих контејнера и камиона аутоподизача за транспорт великих контејнера запремине 5–8 м<sup>3</sup>. У девет од 11 ЈЛС истакнуто је да им недостаје одређени број возила, и/или да постојећа возила нису адекватна.

Графикон 6. Просјечна старост возила КП



Извор: Документација и евиденције ЈЛС и проведени интервјуи

Просјечна старост возила за одвоз отпада у ЈЛС обухваћеним ревизијом је 18 година. Из графикана је видљиво да поједина КП, иако отежано послују, располажу новијим возилима за сакупљање и транспорт отпада, која су набављена путем донација. У већини КП набављају се половна возила, чија употреба повећава трошкове одржавања, вријеме отклањања кварова, благовременост одвоза отпада, кориштење технички неисправних возила итд. Старија возила не подржавају пражњење новијих контејнера, који су изграђени за новија возила са измијењеним системом истовара. Возила за одвоз отпада у КП нису дизајнирана за аутоматско руковање контејнерима, осим пет возила која посједује КП „Чистоћа“ Бањалука, што и даље условљава велику количину мануелног рада приликом пражњења контејнера.

Динамику одвоза отпада одређује број постављених контејнера у односу на број и врсту корисника (правна и физичка лица), те расположива финансијска средства КП/ЈЛС, и креће се, у ЈЛС обухваћеним ревизијом, од два пута дневно до једном мјесечно. Недовољан број контејнерских мјеста, недогољан број и/или капацитет контејнера, мијешање отпада од становништва и отпада комерцијалног сектора у истим контејнерима, недогољно сабијање отпада који се одлаже у контејнере – све то утиче да се у знатном броју ЈЛС комунални отпад из урбаних дијелова одвози једном или два пута у току дана. Константно повећање корисника услуге не прати и адекватно повећање броја контејнерских мјеста или контејнера, што условљава потребу промјене усвојене динамике одвоза отпада у одређеном броју ЈЛС. Промјене динамике не врше се правовремено у односу на стање на терену, што се манифестује стварањем мини-депонија на контејнерским мјестима у дужем периоду. У граду



Бањалуци динамика одвоза отпада није мијењана од 2005. године. У КП у Зворнику наводе да би, у односу на количину одложеног отпада и броја контејнера, било оптимално одвожење отпада три пута дневно. У Стратегији управљања чврстим отпадом<sup>64</sup> наводи се да је, с аспекта заштите живота и здравља људи, отпад из урбаних дијелова довољно одвозити ЈЛС два пута седмично, из субурбаних подручја једном седмично, а из руралних подручја једном у двије седмице.

Усљед недостатка контејнера, повећане динамике одвоза отпада и неконтролисаног одлагања разних врста отпада у контејнере или на контејнерска мјеста, двије ЈЛС (Бањалука и Пале) на одређеним подручјима прелазе на сакупљање комуналног отпада „од врата до врата“, умјесто путем контејнера. У КП „Водовод и комуналије“ Зворник истичу да је могуће рјешење наведеног проблема у граду Зворнику прелазак на централизован начин сакупљања комуналног отпада путем полу-подземних контејнера 5–7 м<sup>3</sup> на одређеним подручјима. Промјени начина сакупљања отпада у Бањалуци није претходило консултовање са корисницима услуга на тим подручјима. Дио корисника услуга није у прилици да мијешани комунални отпад одлаже у тачно одређено вријеме на одређену локацију, док дио корисника не прихвата наведене промјене, зато што остају без могућности да одлажу и друге врсте отпада (кабасти, баштенски, грађевински, посебне врсте отпада итд.), а то проузрокује неконтролисано одлагање отпада и стварање дивљих депонија на тим подручјима.

Правци и руте кретања возила при сакупљању комуналног отпада у ЈЛС утврђени су неформално у већини ЈЛС, без вршених анализа оптималног сакупљања отпада у односу на трошкове екипа, горива и амортизације. У циљу оптимизације трошкова транспорта отпада, уграђени су ГПРС уређаји и сонде за контролу потрошње горива возила у КП у Зворнику и на Палама (новија возила), док су на возила у КП у Мркоњић Граду и Бањалуци (мањи дио возила) уграђени само ГПРС уређаји. У КП „Водовод и комуналије” а. д. Зворник, у склопу пројекта Еско фонда (набавка опреме кроз уштеду), анализиране су руте возила и могуће уштеде, те су процедурално одређене руте кретања свих возила и путем гугл-мапе инсталиран распоред свих контејнера. У КП наводе да су провођењем наведених активности остварене уштеде око 30% и побољшан квалитет услуге. Планом јавних набавки за ову годину предвиђена је уградња надзорних камера на свим специјализованим возилима у циљу унапређивања услуга и безбједности самих радника.

Анализу морфолошке структуре комуналног отпада<sup>65</sup> вршило је само КП „Водовод и комуналије” а. д. Зворник, и то од 2020. године, ради утврђивања процента рециклабилног материјала у структури укупног отпада. Узорковање отпада вршено је на једној тони отпада прикупљеног с урбаних и руралних подручја.

### 3.2.2. Депоновање комуналног отпада

Хијерархија управљања отпадом представља редослијед приоритета у пракси управљања комуналним отпадом који је значајан за ефикасно функционисање система. У складу са начелом хијерархије управљања отпадом, одлагање отпада на депоније врши се само ако не постоји друго одговарајуће рјешење.

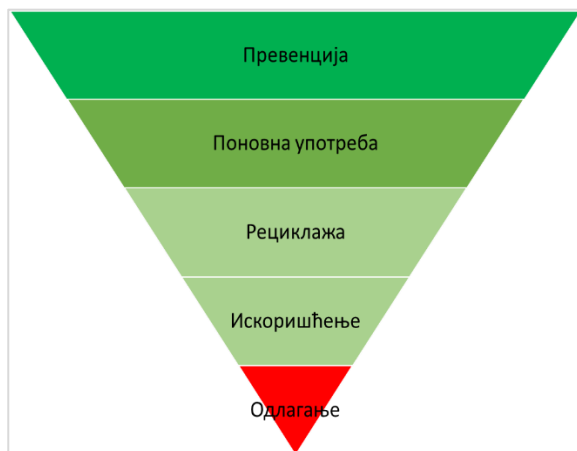
---

<sup>64</sup> Технички извјештај 5а – Скупљање и транспорт кућног чврстог отпада

<sup>65</sup> Морфолошки састав комуналног отпада представља садржај појединих врста отпада у односу на укупну масу. Њиме се одређују штетна својства појединих врста отпада на животну средину, као и структурне вриједности које омогућавају рециклажу и поновно коришћење отпада. Пешевић, Д. (2022), Управљање отпадом, Природно-математички факултет, Универзитет у Бањој Луци.

Графикон 7. Хијерархија управљања отпадом

Хијерархија управљања отпадом (Закон)



Пракса управљања отпадом у РС



Извор: Закон, Републички план, документација КП

Планским документима предвиђено је да се до 2024. године на депоније одлаже не више од 90% укупно прикупљеног комуналног отпада. Међутим, утврђено је да је 2022. године око 99% комуналног отпада, сакупљеног на подручју ЈЛС обухваћених ревизијом, одложено на депоније. У пракси управљања комуналним отпадом у ЈЛС обухваћеним ревизијом, око 99% сакупљеног комуналног отпада одлаже се на депоније. Одлагање отпада занемариво је у земљама сјеверозападне Европе. Отпад који није поново употребљен спаљује се у намјенски изграђеним спалионицама.

Табела 4. Одлагање комуналног отпада на депоније

РС		Румунија	Бугарска	Хрватска
Планирано 2024. год.	Депоновано 2022. год.	Депоновано		
90%	99%	76%	61%	59%

Извор: Документација и евиденције КП, Извјештај о обављеној ревизији учинка „Господарење комуналним отпадом у Републици Хрватској” (2022), Државни уред за ревизију Републике Хрватске.

КП у ЈЛС обухваћеним ревизијом одлагала су отпад на ЗД и на општинске неуређене или неконтролисане (дивље) депоније. Одлагање отпада на неконтролисане и неуређене депоније вршило је седам КП, с тим да је једно од седам КП мањи дио сакупљеног комуналног отпада одлагало на ЗД. Четири КП сакупљени комунални отпад одлагала су на ЗД.

Неконтролисане депоније углавном су настајале уз ријеке и изворишта и у близини насеља, што представља ризик по здравље људи и животну средину. Одлагање отпада на исте вршено је без надзора у смислу надзора над лицима која одлажу отпад, врстама одложеног отпада као и над начином одлагања отпада. На наведене депоније одлагао се мијешани комунални отпад, грађевински, индустријски, медицински, животињски, електрични и електронски, отпад који садржи азбест, одбачени аутомобили, ауто-гуме и други отпад. Избијање пожара честа је појава на многим депонијама, било услед експлозија депонијских гасова, било да те пожаре

подмећу људи који неконтролисано бораве на депонији и пале кабасти отпад како би из њега издвојили метал.

Постојање неконтролисаних депонија у већини случајева продукт је наслијеђених локација за одлагање отпада из претходног периода (30–50 година), на земљишту које није у власништву ЈЛС, што је била препрека за издавање локацијских услова за изградњу и рад депонија, као и успостављања управљања депонијом. Локацијске услове за изградњу и рад од општинских депонија прибавила је само Општина Пале, док је Општина Мркоњић Град у фази планирања и издавања локацијских услова, пошто је постала власник земљишта на коме се налази депонија.

Да би се детаљније сагледао начин функционисања неуређених депонија путем студије случаја, приказано је управљање неуређеном депонијом на Палама.

**"КОМУНАЛНО" А.Д. ПАЛЕ ПО ОДЛУЦИ ОПШТИНЕ ОРГАНИЗИВАЛО ЈЕ УПРАВЉАЊЕ НЕУРЕЂЕНОМ ДЕПОНИЈОМ НА СЉЕДЕЋИ НАЧИН:**

- Депонија је ограђена, изграђени су приступни и путеви, доведена је вода и струја до чуварског објекта (улаз на подручје депоније)
- Успостављен је потпуни надзор и контрола лица која улазе на подручје депоније, о чему се води редовна евиденција
- Обезбијеђен је свакодневни рад булдожером на сабијању одложеног отпада на депонији
- Обезбијеђене су одговарајуће количине земље за дневно прекривање отпада
- Извршено је затварање и дјелимична санација тијела старе депоније
- Врше се мјерења загађености површинских и подземних вода, као и ваздуха.

Проблем неријешених имовинско-правних односа присутан је и на ЗД у Бањалуци и Зворнику. Град Зворник је власник земљишта на којем је изграђена ЗД, док се око власништва над земљиштем ЗД у Бањалуци води дугогодишњи судски спор, што утиче на активности изградње депоније у оквиру постојеће грађевинске дозволе.

Оснивањем подручја за управљање отпадом и изградњом ЗД у Бањалуци и Зворнику све неуређене и неконтролисане општинске депоније комуналног отпада у ЈЛС које припадају наведеним подручјима требале су бити затворене, санирани и рекултивисане. У склопу пројекта Свјетске банке<sup>66</sup> на ширем подручју Бањалуке и Зворника предвиђени су затварање и санација шест општинских депонија, и то: у Српцу, Челинцу, Котор Вароши, Братунцу, Власеници и Шековићима. Министарство не располаже подацима да су наведене депоније затворене и санирани.

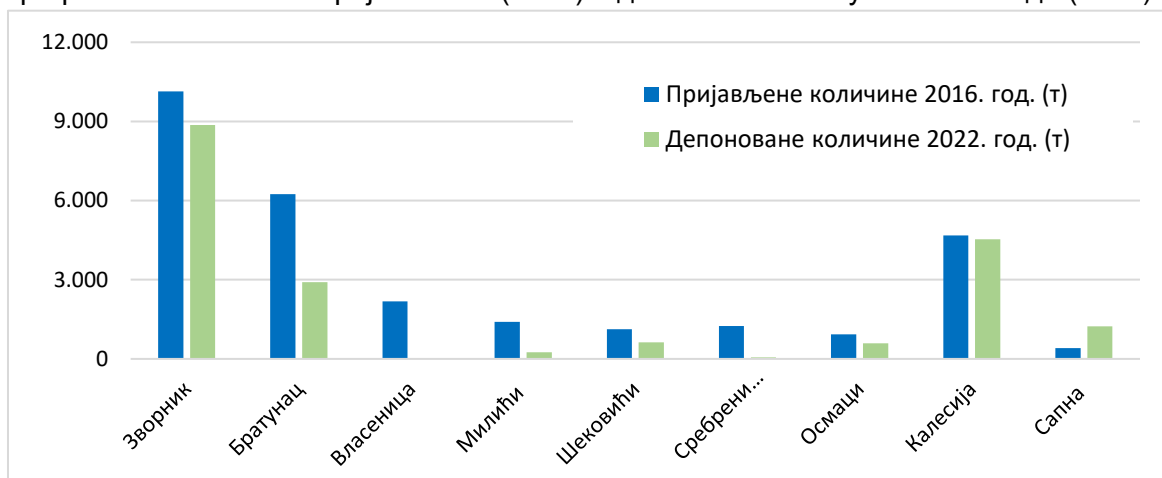
Проведеним интервјуима и анализом доступне документације утврђено је да се дио сакупљеног комуналног отпада са подручја с изграђеном ЗД у Бањалуци и Зворнику и даље одлаже на неконтролисаних/неуређених депонија. По изјавама запослених у ЈП „ДЕП-ОТ“ Бањалука, КП из двије ЈЛС са подручја Бањалучке регије знатан дио сакупљеног комуналног отпада одлажу на неуређене/неконтролисаних општинских депонија.

<sup>66</sup> Унапређивање седам депонија чврстог отпада у Босни и Херцеговини (мај, 2019. год.)

Проблем недовожења сакупљеног отпада на ЗД нарочито је изражен на подручју Зворника. Недовољна техничка опремљеност ЈП утицала је на то да на депонију не примају кабасти отпад (око 5% укупног отпада) због његове запремине, будући да би његово одлагање знатно смањило вијек трајања депоније. Наведено проузрокује да се на неконтролисани депоније по ЈЛС и даље одлаже кабасти отпад. Међутим, много сложенији проблем је то што КП у већини ЈЛС с наведеног подручја, услед повећаних трошкова одлагања, мијешани комунални отпад одлажу на неконтролисани/неуређене депоније на својим подручјима.

Најбитнији параметар за изградњу и рад, као и вијек трајања депоније, јесте пројектована количина отпада који ће се одлагати на депонију. У циљу одређивања цијене услуге депоновања комуналног отпада, КП са подручја регије Зворник су ЈП које управља ЗД доставила податке о количинама сакупљеног отпада у 2016. години. На основу пријављених количина утврђена је цијена услуга за КП у износу од 39 КМ/тона без ПДВ-а, која је требало да обезбиједи одрживост пословања ЈП.

Графикон 8. Количина пријављеног (2016) и депонованог комуналног отпада (2022)



Извор: Евиденције ЈП „Регионална депонија“ Зворник

Из графикана је видљиво да већина ЈЛС са подручја регије Зворник одлажу знатно мање количине отпада на ЗД од пријављених количина из 2016. године, од чега Општина Власеница уопште не одлаже отпад на ЗД. ЈЛС из Федерације Босне и Херцеговине одлагале су отпад у складу с количинама пријављеним 2016. године или више од пријављених количина. Током 2022. године доведено је 33% мање отпада од количина пријављених у 2016. години. Значајно је напоменути да су количине депонованог отпада на ЗД у 2022. години, по основу планираног повећања продукције отпада и проширења обухвата услуге, требале бити веће за 20–30% у односу на количине из 2016. године.

Пошто доведене количине мијешаног комуналног отпада, уз постојећу цијену услуге (39 КМ/тона без ПДВ-а), не могу обезбиједити одрживост пословања депоније, ЈП је два пута предлагало повећање цијена (2022. године 72 КМ/тона без ПДВ-а), што није одобрила Скупштина ЈП, коју чине представници ЈЛС оснивача предузећа. Последица наведеног стања одразила се на резултат пословања, тако да је акумулирани губитак 31. 12. 2022. године износио 1.865.000 КМ, а укупан дуг према оснивачима (девет ЈЛС) по основу поврата кредита 3.600.000 КМ. ЈЛС, као гаранте по кредиту који истиче 2028. године, врше поврат кредита у висини од око 700.000 КМ на годишњем нивоу.

На ниску цијену услуга одлагања отпада указала су и одговорна лица у ЈП „ДЕП-ОТ“ Бањалука. Како истичу, цијена услуге одлагања отпада на ЗД није мијењана од 2013.

године (28 КМ/тона без ПДВ-а), док је већина ЈЛС, оснивача депоније, у том периоду више пута вршила корекцију цијена услуге одвоза отпада.

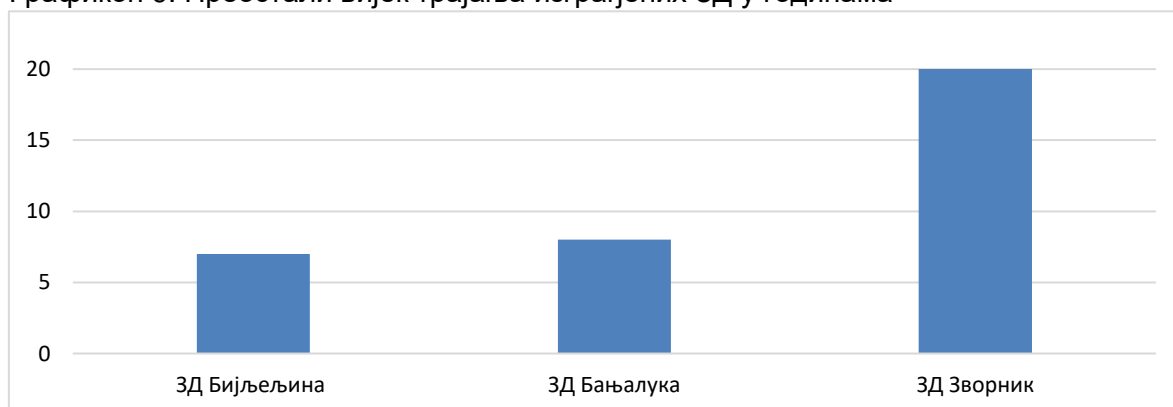
Осим недовољних количина доведеног отпада на ЗД, у ЈП која управљају ЗД изражен је и проблем наплате потраживања од КП. Наведена наплативост генерално је мања у оба ЈП у односу на наплативост услуга КП за сакупљање и транспорт комуналног отпада (која су у шеми ЗД), што значи да наплата потраживања код већине КП не прати реципрочно и измирење обавеза према ЗД. Усљед неизмирења обавеза, ЈП „Регионална депонија“ из Зворника закључило је споразуме о репрограму дугова са три КП, док је са једним КП закључивање споразума у току.

Усљед недовољних и непоузданих података о количинама сакупљеног отпада, није могуће одредити поуздан тренд кретања количина сакупљеног отпада, самим тим ни процјену количине укупно продукованог отпада на простору РС у ревидираном периоду. У циљу приказивања наведеног тренда једини показатељ који се могао узети с одређеном поузданошћу јесте показатељ кретања количине одложеног комуналног отпада на ЗД у Бањалуци. Укупне количине запримљеног комуналног отпада 2022. године у ЗД у Бањалуци (осам ЈЛС) су 100.915 тона. Количине одложеног мијешаног комуналног отпада на ЗД у Бањалуци повећане су за 20% у посљедњих седам година, што представља раст од око 3% на годишњем нивоу.

Технолошки поступак одлагања отпада на депоније подразумијева свакодневно прекривање отпада слојем земље, што се на ЗД не проводи. Утврђено је постојање жалби мјештана у околини једне ЗД због непријатних мириса. Примање животињског отпада на једној ЗД вршено је у периоду обухваћеном ревизијом, иако наведена депонија нема дозволу ни услове за примање наведеног отпада.

Оптимални временски оквир рада депоније јесте око 30 година, јер би за мањи период рад депоније могао бити организационо и економски неприхватљив, док је преко 30 година тешко предвидјети стварање комуналног отпада и нове технологије одлагања.<sup>67</sup> Проналажење нових локација за формирање ЗД представља дуг и сложен процес, који на крају неријетко бива обустављен због познатог проблема: „НЕ отпаду у мом дворишту!“ Примјер за то јесте немогућност успостављања ЗД на новој локацији у Добоју. Од изграђених ЗД једино је у регији Зворник депонија изграђена на новој локацији. Вријеме од проналажења локације за ЗД до њене изградње и добијања дозволе за управљање отпадом трајало је 15 година.

Графикон 9. Преостали вијек трајања изграђених ЗД у годинама



Извор: Документација Министарства, ЈП и проведени интервјуи

<sup>67</sup> Пешевих, Д. (2022), Управљање отпадом, Природно-математички факултет, Универзитет у Бањој Луци

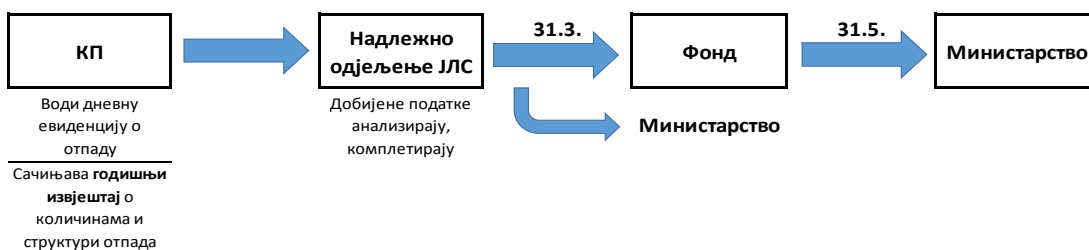
Из графикана је видљиво да је вијек трајања двије ЗД ушао у фазу када је потребно проводити активности на проналаску нове локације за изградњу депоније. У ЈП „ДЕП-ОТ“ о новој локацији још не размишљају, јер, како истичу, касне с изградњом сљедеће ћелије на тијелу депоније. ЈЛС, као оснивачи наведене депоније, нису предузимали активности на проналаску нових локација.

### 3.3. Провођење активности праћења, извјештавања и надзора у систему за управљање комуналним отпадом

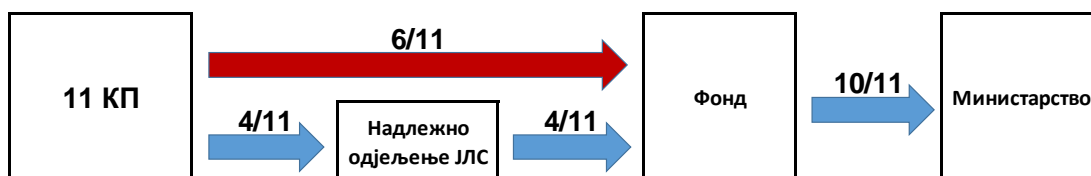
#### 3.3.1. Извјештавање у систему за управљање комуналним отпадом

Извјештавање о комуналном отпаду је активност која треба да омогући добијање тачне и актуелне информације, али и спознаје о одређеним стањима, промјенама и тенденцијама у овој области. КП која обављају комуналну дјелатност по овлашћењу ЈЛС дужна су<sup>68</sup> да воде дневну евиденцију о отпаду, те да на основу тих података израде годишњи извјештај о саставу и количини сакупљеног генерисаног комуналног отпада и исти доставе надлежном одјељењу у ЈЛС. КП воде податке о количинама сакупљеног комуналног отпада, док податке о структури отпада не посједују, будући да је анализа морфолошке структуре наведеног отпада вршена само у једном КП. Подаци о количинама наведеног отпада добијени су на два начина: путем процјене количина у односу на носивост возила које одвози отпад или путем вагања отпада одложеног на депоније с организованом вагарском службом. Вођење дневних евиденција путем процјене количине отпада у односу на носивост возила утиче на поузданост података. Наведени подаци достављају се надлежним одјељењима у ЈЛС у склопу редовних годишњих извјештаја КП. У поменутих одјељењима већине ЈЛС добијени подаци се не анализирају, док се ни у једној ЈЛС не воде сопствене базе података о количинама комуналног отпада. Укупан процес извјештавања о количинама и структури комуналног отпада приказан је на сљедећој шеми.

#### Регулатива



#### Пракса 11 ЈЛС

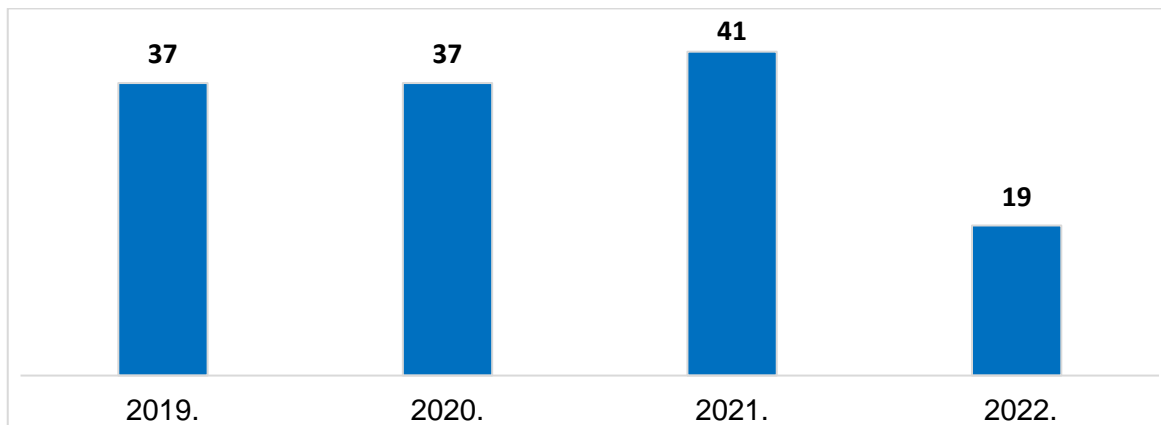


Утврђено је да су Фонду у већини случајева податке о количинама комуналног отпада достављали КП умјесто ЈЛС. Резултати анализе сачињених забиљешки и доступне

<sup>68</sup> Правилник о методологији прикупљања података о отпаду и њиховој евиденцији, Службени гласник Републике Српске, број 71/15

документације показали су да су четири од 11 ЈЛС обухваћених ревизијом извјештавале Фонд о годишњим количинама сакупљеног комуналног отпада.<sup>69</sup> При томе у ЈЛС најчешће нису били упознати с обавезом да извјештавају Фонд о годишњим количинама сакупљеног комуналног отпада. Достављани извјештаји у себи нису садржавали структуру комуналног отпада. По пријему извјештаја Фонд је систематизовао прикупљене податке и слао их Министарству.

Графикон 10. Извјештавање о комуналном отпаду – расположивост података



Број годишњих извјештаја/ период од четири године	0/4	1/4	2/4	3/4	4/4
Број ЈЛС/КП	8	16	14	10	15

Извор: Евиденције и документација Фонда

Из графикона је видљиво да Фонд у периоду обухваћеном ревизијом није располагао подацима о годишњим количинама сакупљеног комуналног отпада из знатног броја ЈЛС на простору РС. Значајан показатељ нефункционисања процеса извјештавања односи се и на редовност извјештавања ЈЛС/КП током периода обухваћеног ревизијом. Анализом доступне документације утврђено је да је 15 ЈЛС/КП редовно достављало Фонду годишње податке о количинама сакупљеног комуналног отпада.

Није успостављен механизам путем којег би Фонд вршио провјеру тачности података о отпаду. Знатна одступања података о количинама сакупљеног отпада у извјештајима уочена су код шест ЈЛС које су Фонду достављале наведене податке.<sup>70</sup> КП достављала су податке о количинама комуналног отпада у различитим мјерним јединицама (тона, м<sup>3</sup>) што је доводило до потешкоћа у извјештавању. Подаци о количинама комуналног отпада из појединих ЈЛС нису били комплетни.

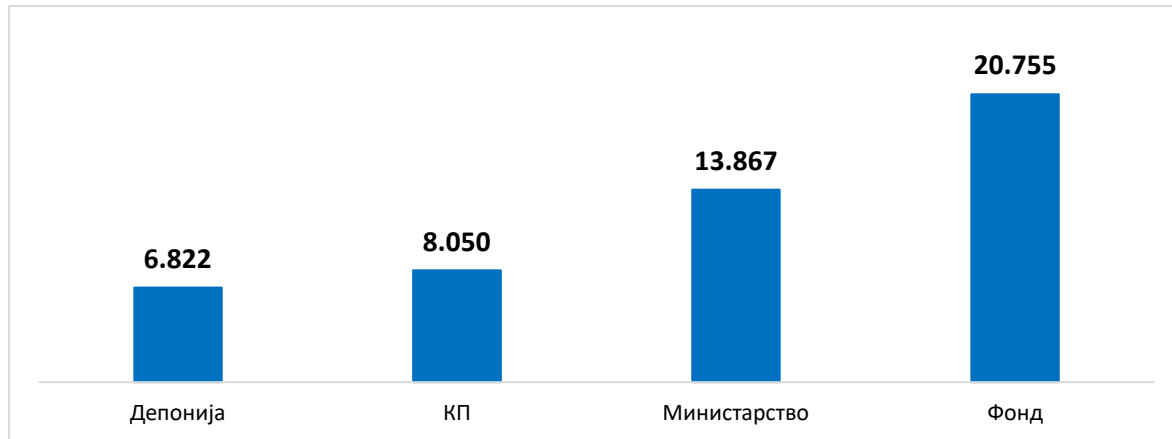
Анализом података о количинама комуналног отпада преузетих од субјеката надлежних за управљање отпадом, укључујући и КП која обављају дјелатност сакупљања и транспорта комуналног отпада, утврђено је да се, у појединим случајевима, подаци о годишњим количинама сакупљеног и депонованог комуналног отпада знатно разликују, у зависности од субјекта од којег је податак преузет. Неконзистентност података о количинама сакупљеног и депонованог комуналног отпада јасно указује на одређене пропусте, како у процесу израде и достављања података Фонду тако и у процесу систематизовања података и извјештавања. Један

<sup>69</sup> ЈЛС које су извјештавале Фонд: Бањалука, Градишка, Рибник и Прњавор

<sup>70</sup> Бањалука, Мркоњић Град, Добој, Трново, Модрича и Србац

од примјера наведених пропуста у систему извјештавања приказан је на сљедећем графикону. На графикону је, на примјеру једне од шест ЈЛС, илустрован проблем непостојања јединствених и поузданих података о количинама сакупљеног и депонованог комуналног отпада.

Графикон 11. Неконзистентност података о количини комуналног отпада за 2022. год.



Извор: Документација и евиденције ЈП, Министарства и Фонда

На графикону је приказан податак о количини сакупљеног и депонованог комуналног отпада једног од шест ЈЛС/КП у 2022. години, преузет од четири субјекта која имају одређене улоге и надлежности у СУКО. Приказана неконзистентност податка о количини комуналног отпада указује на то да се ради о податку ниског квалитета.

Крајем 2023. године планирано је стављање у функцију информационог система који ће омогућити да око 100.000 власника/произвођача отпада, као корисника информационог система, уносе податке о количинама и врсти отпада. На основу података добијених на овај начин сачињаваће се Извјештај о генерисању отпада.

Извјештај о реализацији Републичког плана за период 2020–2022. Министарство током ове године треба да поднесе на усвајање Влади РС. Министарство је дана 27.1.2023. упутило допис свим ЈЛС, Фонду, Оператеру и Републичкој управи за инспекцијске послове у СУКО, да им у што краћем року доставе извјештаје о реализацији Републичког плана из домена њихових надлежности. Пошто учесници СУКО нису у разумном времену доставили извјештаје о реализацији поменутог плана, Министарство је ЈЛС у претходном периоду упутило двије ургенције за доставу тражених података (30.3. и 19.6), а Фонду и Оператеру по једну. До 1.9.2023. год. извјештаје није доставило девет ЈЛС. Извјештаји достављени Министарству, међутим, садржајно не обезбјеђују могућност процјене успјешности провођења Републичког плана из њихових надлежности.

### 3.3.2. Надзор у систему за управљање комуналним отпадом

Надзор над примјеном одредаба Закона и прописа донесених на основу њега врши се путем управног, инспекцијског и комунално-инспекцијског надзора.

Контролу законитости рада и поступања (као дио управног надзора) Министарство је вршило путем издатих дозвола за поједине фазе управљања комуналним отпадом, давања сагласности на локалне планове управљања отпадом, на мјере прилагођавања рада постојећих депонија и затварања и санације локалних депонија итд. Министарство је управљачима давало разна обавјештења и инструкције за рад, те пружало другу стручну помоћ током периода обухваћеног ревизијом. Већи дио учесника у СУКО није учествовао у многим обавезујућим активностима (добијање



дозвола за управљање отпадом, доношење мјера за прилагођавање рада постојећих депонија и мјера затварања и санације локалних депонија, добијање сагласности на локалне планове управљања, годишњих извјештавања ЈЛС о отпаду итд.). У овом дијелу вршења управног надзора изостала је потребна координација са Републичком управом за инспекцијске послове.

Најзначајнији сегмент управљања комуналним отпадом јесте изградња и функционисање СУКО на регионалном принципу изградње ЗД у седам дефинисаних регија и једног сабирног центра са претоварном станицом. Изградња наведеног система започета је прије 20 година, а окончање тих активности и даље је неизвјесно. Изостало је провођење управног надзора Министарства, путем контрола и оцјена ефикасности, економичности и ефективности изградње и функционисања СУКО. Према изјавама интервјуисаних лица, изостао је теренски обилазак управљача у посматраном периоду.

Анализом извјештаја о проведеним активностима у реализацији Републичког плана, који је Министарству доставила Републичка управа за инспекцијске послове, утврђено је да у поменутом документу не постоји податак о броју и врсти извршених контрола и предузетих мјера у области управљања комуналним отпадом. У поменутом извјештају од 15 страница за проведене инспекцијске активности у СУКО наводи се: „У области контрола испуњености услова за управљање отпадом, генерално се може донијети став да је све већи број субјеката контроле прибавио потребне дозволе или се налази у процесу прибављања, али и да одређени дио ових предузећа не испуњава услове нити може испунити услове управљања отпадом у потпуности.“

Изостала је координација између Министарства, Фонда и Републичке управе за инспекцијске послове у циљу ефикасног управљања СУКО. Нпр. наступио је нагли пад достављених извјештаја о количинама отпада за 2022. годину, иако је Фонд обавијестио Републички инспекторат о недостављању редовног извјештаја од стране 24 ЈЛС у 2021. години. Анализом проведених интервјуа и доступне документације у ЈЛС из узорка утврђено је да су инспектори наведене управе у вршењу инспекцијског надзора доносили рјешења којим су налагала КП да прибаве еколошку дозволу за рад неконтролисаних депонија на земљишту које није у власништву ЈЛС/КП и, самим тим, не постоји одлука о управљању том депонијом. Примјењивали су нејединствен приступ приликом доношења појединих рјешења (затварање дијела неконтролисаних депонија у Модричи и Рибнику, забрањивање одлагања отпада на поједине неуређене/неконтролисаних депоније).

Комуникација између појединих одјељења унутар локалних управа није на нивоу који обезбјеђује ефикасно управљање комуналним отпадом. Неадекватна синхронизација активности изражена је у градовима Добоју, Бањалуци, Зворнику, као и Општини Пале између Одјељења урбанизма и одјељења надлежног за комуналне дјелатности. Недовољна и неадекватна сарадња присутна је у већини ЈЛС и између одјељења комуналне полиције и одјељења надлежног за комуналне дјелатности, што је констатовано у појединим извјештајима.<sup>71</sup>

Анализа доступне документације и проведених интервјуа са представницима ЈЛС, укључујући представнике комуналне полиције и КП, показала је занемарљиву улогу комуналне полиције у контроли провођења одређених активности у СУКО. Утврђен је потпуни изостанак комунално-инспекцијског надзора над примјеном прописа којима

---

<sup>71</sup> Извјештај о проведеној акцији „Чисто лице града“ за период март–јун 2022, Одјељење за комуналне послове

су уређене обавезе даваоца комуналне услуге, тј. КП која по овлашћењу ЈЛС врше сакупљање и транспорт комуналног отпада.

Посматрано по ЈЛС обухваћеним узорком, анализа рада комуналне полиције у области одлагања комуналног отпада у периоду 2020–2022. године показала је да у три ЈЛС<sup>72</sup> не постоје подаци о броју проведених комунално-инспекцијских надзора или издатих прекршајних налога над физичким/правним лицима у вези са непрописним одлагањем комуналног отпада;

Четири ЈЛС доставиле су податке о броју проведених комунално-инспекцијских надзора у наведеној области. Просјечан број проведених надзора на годишњем нивоу, кретао се у распону од једног у општини Рибнику, 19 на подручју града Добоја, 28 на подручју града Зворника до 46 надзора на подручју града Прњавора.

Ревизијом је утврђено да је основни проблем у вршењу наведеног надзора огледа у малом броју идентификованих починилаца прекршаја из области управљања комуналним отпадом. У ЈЛС истичу да утврђивање чињеничког стања на терену, без идентификовања починилаца који изазивају комунални неред у фази одлагања отпада не даје очекиване ефекте од провођења комунално-инспекцијског надзора.

Четири ЈЛС доставиле су податке о броју издатих прекршајних налога или рјешења о отклањању недостатака. Наведени подаци приказани су наредној табели.

Табела 5. Број издатих прекршајних налога или рјешења о отклањању недостатака

Период	Број издатих прекршајних налога или рјешења о отклањању недостатака			
	Градишка	Пале	Бањалука	Модрича
2020	6	4	0	0
2021	7	5	11	2
2022	6	6		0
Укупно	19	15	11	2

Извор: Подаци ЈЛС прикупљени упитником

Укупан број корисника услуга-домаћинстава у 2022. години у наведене четири ЈЛС био је 81.156, док је у приказаном периоду просјечно годишње издавано 16 прекршајних налога или рјешења о отклањању недостатака на њиховим подручјима. Наведени однос, као и утврђено стање на терену јасно показују да активности комуналне полиције на идентификовању и санкционисању несавјесних корисника услуга одвоза комуналног отпада нису могле утицати на успостављање комуналног реда у овој области.

Током провођења ревизије утврђено је да су се проведени комунално-инспекцијски надзори над физичким/правним лицима у области комуналног отпада претежно односили на нелегална одлагалишта комуналног отпада, тј. дивље депоније, било да се радило о обиласку локација гдје су се већ налазиле дивље депоније или утврђивању њихових нових локација.

<sup>72</sup> Вишеград, Мркоњић Град и Милићи

## 4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске провела је ревизију учинка на тему „Функционисање система за управљање комуналним отпадом“, са основним циљем да испита функционисање система за управљање комуналним отпадом и да се на основу тог испитивања понуде препоруке чије ће провођење омогућити ефикасније функционисање наведеног система те смањити негативан утицај на живот и здравље људи и животну средину у цјелини.

На основу презентованих налаза ревизија је донијела закључке. Основни закључак ове ревизије учинка је да постојећи систем за управљање комуналним отпадом не обезбјеђује ефикасно управљање комуналним отпадом.

У складу с основним закључком, утврђени су и појединачни закључци:

### **4.1. Систем за управљање комуналним отпадом дјелимично је изграђен у мањем броју подручја за управљање отпадом и исти не обезбјеђује провођење основних циљева управљања отпадом.**

Током 20 година изграђен је мањи дио планираних заједничких депонија, док за изградњу осталих инфраструктурних објеката у систему за управљање комуналним отпадом нису одређене локације изградње. Формирање подручја за управљање комуналним отпадом и изградња заједничких депонија нису планирани на основу броја становника и произведене количине отпада у циљу одрживости система, нити са финансијским могућностима управљача, што је наведене активности чинило тешко проводивим, а поједине инвестиције тешко одрживим.

Обављање дјелатности сакупљања и транспорта комуналног отпада вршено је без прибављене дозволе у знатном броју ЈЛС. Планирање провођења активности у систему за управљање комуналним отпадом вршено је у мањем броју јединица локалне самоуправе, а донесени Републички план за управљање отпадом у Републици Српској и локални планови управљања отпадом, без реално утврђене динамике провођења активности и реалних извора финансирања, нису били добра основа за реализацију постављених циљева наведеног система.

### **4.2. Правна регулатива је непотпуна и међусобно неусклађена, те не обезбјеђује ефикасно функционисање система.**

Постојећа законска регулатива не омогућава закључивање уговора о одвозу отпада са свим власницима комуналног отпада, што проузрокује комунални неред и спречава потпуну покривеност становништва организованим одвозом отпада.

Налази ревизије показују да подзаконски акти донесени на нивоу јединица локалне самоуправе не обезбјеђују провођење циљева заснованих на основним начелима управљања отпадом, као ни провођење Републичког плана за управљање отпадом у Републици Српској и локалних планова управљања отпадом. Изостала је правна уређеност провођења неопходних радњи и активности у оквиру: изградње инфраструктурних објеката и управљања њима, превенције, сакупљања, одвајања, третмана, транспорта и одлагања отпада, затварања и санације неконтролисаних депонија, функционисања неуређених депонија, поступања са отпадом који настаје у ванредним ситуацијама, као и утврђивања цијена услуга. Постојећи механизми укључивања корисника услуга у процес одлучивања нису обезбиједили адекватну информисаност и укљученост корисника услуга у процес доношења битних одлука у систему за управљање комуналним отпадом.

Поједине норме у подзаконским актима јединица локалне самоуправе неусклађене су са законском регулативом, што је довело до преноса власништва инфраструктурних

објекта изграђених на јавним површинама на правна и физичка лица. Одређена подзаконска акта у систему за управљање комуналним отпадом из надлежности јединица локалне самоуправе доносила су јавна предузећа, или су неформално уређивала начине вршења одређених активности, чиме су неосновано преузимала управљачке улоге у наведеном систему. С друге стране, нису доносила неопходна подзаконска акта из своје надлежности, која би омогућила ефикасније управљање процесима рада на депонији.

#### **4.3. Постојећи извори финансирања не обезбеђују изградњу и развој система за управљање комуналним отпадом, као ни провођење предвиђених активности у управљању отпадом.**

Основни извор финансирања система за управљање комуналним отпадом, који се обезбеђује из накнада корисника услуга, није довољан да покрије трошкове управљања комуналним отпадом и неопходне инвестиције. Наведене накнаде у себи не садрже развојну компоненту која би омогућила набавку нове опреме и изградњу и рад инфраструктурних објекта, санацију неуређених депонија итд. Други извори финансирања, иако су били значајна подршка појединим комуналним предузећима, нису присутни у мјери да надомјесте недовољност финансијских средстава у систему за управљање комуналним отпадом.

#### **4.4. Организовано прикупљање отпада није на ниву планираног, а присутне су и различите праксе у формирању цијена услуга.**

Покривеност становништва организованим одвозом комуналног отпада у већини јединица локалне самоуправе није на потребном/планираном нивоу. Посљедица наведеног стања јесте постојање великог броја дивљих депонија, које се тешко и споро уклањају и санирају.

Није донесена оквирна методологија формирања цијена услуга прикупљања и одвоза комуналног отпада нити појединачне методологије од стране јединица локалне самоуправе, што је оставило простор за различито формирање цијена, а резултирало је различитим финансијским оптерећењем домаћинстава. Ово је посебно битно имајући у виду да произвођачи отпада доминантно финансирају прикупљање и одвоз комуналног отпада.

#### **4.5. Активности на сакупљању и транспорту комуналног отпада вршене су у условима недовољне уређености и без планираног одвајања отпада.**

Сакупљање отпада вршено је углавном збирно, тако да је изостало планирано примарно и секундарно одвајање отпада. Неуређеност и нефункционалност управљања комуналним и посебним категоријама отпада из домаћинства у фази одлагања, сакупљања и транспорта, као и неправилно одлагање отпада одређеног броја корисника услуга, утицали су на константно стварање мини-депонија на појединим контејнерским мјестима.

Присутно је недозвољено мијешање разних категорија отпада, што утиче на ефикасност система и угрожава здравље људи и животну средину. Није успостављено управљање посебним категоријама отпада, што онемогућава да се организују сакупљање наведене категорије отпада од домаћинстава.

Нису вршене анализе морфолошке структуре отпада, што утиче на квалитет планирања одвајања рециклабилног материјала.

#### **4.6. Рад комуналних предузећа одвија се у условима недовољне и неодговарајуће материјално-техничке опремљености и неповољне структуре трошкова пословања.**

Налази ревизије показују да је материјално-техничка опремљеност комуналних предузећа недовољна и неодговарајућа и огледа се кроз старост моторних возила, недовољан број контејнера и посуда за одлагање комуналног отпада или неисправност контејнера и посуда. Материјално-техничка опремљеност одражава се на квалитет и правовременост пружања услуге, повећано ангажовање радне снаге и трошкове пословања.

У структури трошкова комуналних предузећа доминантни су трошкови плата и накнада уз изражену варијабилност између комуналних предузећа. Високо учешће трошкова плата и накнада у структури укупних трошкова одражава се на немогућност унапређења материјалне основе рада и техничко опремање комуналних предузећа.

#### **4.7. Сакупљени комунални отпад одложен је на депоније, што није у складу с начелом хијерархије управљања отпадом и постављеним циљевима.**

Сакупљени комунални отпад, без довољног издвајања рециклабилног материјала, одлаган је на заједничке и локалне депоније, што није било у складу са постављеним циљем, заснованим на начелу хијерархије. Сакупљени комунални отпад у већини јединица локалне самоуправе одложен је на неконтролисане/неуређене локалне депоније, што представља ризик за здравље људи и животну средину. Ревизија је утврдила да су комунална предузећа вршила одлагање сакупљеног отпада на локалне депоније и на подручјима с изграђеном заједничком депонијом.

Одлагање појединих врста отпада, као и провођење одговарајућих технолошких поступака на заједничким депонијама, није у потпуности вршено у складу са дозволом за управљање отпадом. Јавна предузећа која управљају заједничким депонијама сусрећу се са проблемима неријешених имовинско-правних односа на земљишту на којем је депонија изграђена, као и ограничених капацитета заједничких депонија. Јединице локалне самоуправе, оснивачи заједничких депонија с ограниченим капацитетом одлагања отпада, нису проводиле активности у циљу проналаска нових локација за изградњу наведених депонија.

#### **4.8. Извјештавање у систему за управљање комуналним отпадом није вршено редовно и на прописан начин, те није учинило доступним потпуне и поуздане податке у циљу доношења квалитетних одлука.**

Јавна комунална предузећа и друга предузећа која збрињавају комунални отпад немају потпуне и поуздане евиденције о количини и структури прикупљеног отпада. Предузећа нису редовно извјештавала јединице локалне самоуправе, а оне Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност односно Министарство за просторно уређење грађевинарство и екологију. Извјештаји су различито форматирани, различитог садржаја и структуре, не садрже или садрже непоуздане податке и информације о количинама и структури отпада и друге показатеље како би се могло утврдити како се управља са комуналним отпадом.

Информације о комуналном отпаду не омогућавају да се прати реализација Републичког плана управљања отпадом и реализација Стратегије управљања отпадом као и других стратешких и планских документа и доношење управљачких одлука које се односе на управљање отпадом.

#### **4.9. Постојећи систем управног, инспекцијског и комунално-инспекцијског надзора није у функцији провођења прописаних норми и функционисања система за управљање комуналним отпадом.**

Управни надзор над примјеном одредаба овог закона и на основу њега донесених прописа вршен је дјелимично, те није обезбиједио досљедну примјену наведених прописа. У потпуности је изостало провођење надзора путем контрола и оцјена

ефикасности, економичности и ефективности изградње и функционисања система за управљање комуналним отпадом. Изостале су координиране контролне активности Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију и Републичке управе за инспекцијске послове у циљу ефикасног и правовременог провођења прописаних норми у систему за управљање комуналним отпадом.

Инспекцијски надзор над провођењем одредаба овог закона и других прописа донесених на основу њега вршен је спорадично, без ефекта на ефикасност система за управљање комуналним отпадом. Изостало је и значајније провођење комунално-инспекцијског надзора над примјеном прописа којима су уређене обавезе давалаца и корисника услуга у фази одлагања, сакупљања и транспорта комуналног отпада.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза и закључака заснованих на релевантним, поузданим и довољним ревизијским доказима креиране су препоруке ревизије учинка.

Препоруке се упућују Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Фонду за заштиту животне средине и енергетску ефикасност, јединицама локалне самоуправе и јавним предузећима која управљају заједничким депонијама.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом у Републици Српској, потребно је да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију:

### **5.1. Анализира постојећи правни оквир и стратешка одређења у изградњи система за управљање комуналним отпадом, те на основу резултата анализе предузме активности у циљу неопходних измјена и допуна правне регулативе и планских докумената, како би се обезбиједило ефикасно функционисање система.**

Потребно је да Министарство, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, анализира и евалуира функционисање система за управљање комуналним отпадом и у складу са резултатима анализе предузме активности на усклађивању стратешких одређења, циљева и приоритета са реалним могућностима изградње система (број и распоред становника, количине и тенденције у производњи комуналног отпада, изграђеност и функционалност комуналних објеката и инфраструктуре, финансијски и други ресурси) како би се провођењем истих у пракси обезбиједио функционалан, економски и еколошки прихватљив систем за управљање комуналним отпадом.

Такође је потребно да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију у координацији с јединицама локалне самоуправе проведе неопходне активности на анализи постојећег правног оквира и исти по потреби измијени или допуни.

Потребно је да Министарство донесе посебан акт или методологију којом ће оквирно регулисати начин формирања цијене услуга збрињавања комуналног отпада, а који ће се заснивати на начелу загађивач плаћа. Примјена акта и методологије треба да обезбиједи дугорочно одрживо финансирање система за управљање комуналним отпадом, уз преиспитивање организације и капацитета јавних комуналних предузећа које је у надлежности јединица локалне самоуправе и органа управљања.

### **5.2. Проводи управни надзор, у циљу досљедне примјене прописа и функционисања система за управљање комуналним отпадом на принципима ефикасности, економичности и ефективности.**

Неопходно је да Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију континуирано проводи управни надзор, те да обезбиједи адекватну примјену прописа у систему за управљање комуналним отпадом. Неопходно је континуирано вршити контролу ефикасности, економичности и ефективности изградње и функционисања наведеног система.

Путем овог надзора потребно је идентификовати ризике који утичу на успјешност функционисања система, те покретати неопходне мјере и активности у циљу њиховог отклањања. Потребно је успоставити ефикасну координацију са Републичком управом за инспекцијске послове у вршењу управног и инспекцијског надзора у области управљања отпадом.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом у Републици Српској, потребно је да Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске:

**5.3. Организује управљање посебним категоријама отпада и успостави јединствени информациони систем на простору Републике Српске.**

Потребно је да Фонд у координацији са Министарством за просторно уређење, грађевинарство и екологију, јединицама локалне самоуправе, као и другим субјектима, успостави функционисање система за управљање посебним категоријама отпада на простору Републике Српске. Функционисање наведеног система предуслов је организовања ефикасног сакупљања посебних категорија отпада од домаћинстава у јединицама локалне самоуправе. Ефикасно функционисање наведена два система треба да спријечи мијешање комуналног и посебних категорија отпада из домаћинства у фази сакупљања, као и одлагање таквог отпада на депоније.

У сарадњи са свим субјектима у управљању отпадом, потребно је успоставити јединствени информациони систем. Путем наведеног система неопходно је обезбиједити редовно прикупљање потпуних и поузданих података, битних за праћење токова комуналног отпада.

У циљу ефикасног функционисања наведеног система, потребно је да јединице локалне самоуправе:

**5.4. У складу са законским оквиром донесу подзаконска и планска акта из своје надлежности и исте досљедно примјењују ради ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом.**

Потребно је приступити доношењу неопходне правне регулативе из своје надлежности, у циљу ефикасног провођења неопходних радњи и активности у оквиру: изградње инфраструктурних објеката и управљања њима, превенције, сакупљања, одвајања, третмана, транспорта и одлагања отпада, затварања и санације неконтролисаних депонија, функционисања неуређених депонија и поступања са отпадом који настаје у ванредним ситуацијама.

Потребно је да јединице локалне самоуправе донесу и посебан акт о формирању цијена услуга збрињавања комуналног отпада у складу са актима и/или оквирном методологијом Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију. На тај начин обезбиједити услове за одрживо финансирање збрињавања комуналног отпада.

Јединице локалне самоуправе треба да у складу са Законом о отпаду и Републичким планом управљања отпадом донесу проводиве локалне планове управљања отпадом. Потребно је обезбиједити услове да комунална предузећа повјерене послове врше на основу прибављених дозвола од Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију.

**5.5. Организују и проводе активности на плану превенције настајања отпада и промоције значаја успјешног функционисања система за управљање комуналним отпадом.**

Потребно је да локалне управе организују провођење превентивних и промотивних активности, укључе све заинтересоване стране а посебно кориснике услуга – произвођаче отпада. Кориснике услуга потребно је укључивати и у поступке доношења одређених одлука и на тај начин побољшати информисаност произвођача отпада и значаја организованог збрињавања отпада и њихове улоге у систему за управљање комуналним отпадом.



Јединице локалне самоуправе треба да обезбиједу координирано дјеловање свих локалних органа и организација (организационе јединице локалне управе, комунална предузећа) на збрињавању комуналног отпада што ће обезбиједити континуирано провођење прописа, ефикасно вршење комунално-инспекцијског надзора и редовно извјештавање са потпуним и поузданим подацима битним за праћење токова комуналног отпада.

**5.6. Успоставе већу покривеност становништва организованим сакупљањем комуналног отпада, контролу над постојећим неконтролисаним и неуређеним депонијама и спријече настајање дивљих депонија.**

Локалне управе треба да у сарадњи са комуналним предузећима преиспитају постојећу организацију сакупљања комуналног отпада и успоставе ефикасан начин сакупљања комуналног отпада који ће омогућити већи обухват домаћинства, оптималан одвоз комуналног отпада и бољу искоришћеност капацитета комуналних предузећа.

Потребно је успоставити организовано сакупљање комуналног и посебних категорија отпада од корисника услуга на читавом подручју јединица локалне самоуправе, чиме би се избјегло мијешање наведених врста отпада, као и настајање дивљих депонија. Такође је потребно предузети активности на идентификацији и уклањању свих дивљих депонија на простору јединице локалне самоуправе.

Неопходно је забранити одлагање отпада на неконтролисане (дивље) депоније на подручјима на којима није изграђена заједничка депонија те приступе затварању, санацији и рекултивацији тих депонија. Потребно је, на наведеним подручјима пронаћи адекватне локације, те у складу са урађеним пројектом успоставити неуређену депонију, којом ће се активно управљати у циљу примјене препоручених побољшања.

Потребно је забранити одлагање отпада на локалне депоније на подручјима на којима је изграђена заједничка депонија, те приступити санацији, затварању и рекултивацији тих депонија. Путем континуираног праћења прописаних параметара на затвореним и активним депонијама обезбиједити заштиту здравља људи и животне средине.

Поред наведених активности потребно је путем координисаних активности комуналне полиције и инспекцијских органа организовано спречавати све недозвољене радње у области одлагања и транспорта отпада.

**5.7. Анализирају организацију, функционисање и пословање јавних комуналних предузећа ради ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом.**

Јединице локалне самоуправе треба, у сарадњи са управама јавних комуналних предузећа, да анализирају њихову унутрашњу организацију, имовинско-финансијску позицију, материјално техничку опремљеност, резултате пословања и друге релевантне показатеље. На основу анализе по потреби изналазити могућности реорганизације или реструктурирања јавних комуналних предузећа како би се организовао оптималан капацитет за збрињавање комуналног отпада, дугорочно финансијски и технички одрживо. Тако организовано јавно комунално предузеће треба да омогући ефикасније коришћење капацитета, веће организовано збрињавање комуналног отпада и формирање цијена услуга збрињавања комуналног отпада као и прибављање потребних дозвола за рад.

**5.8. Предузму активности на плану формирања одрживих подручја за заједничко управљање комуналним отпадом, одреде и уреде локације за изградњу комуналних инфраструктурних објеката.**

Потребно је да у координацији са Министарством за просторно уређење, грађевинарство и екологију приступе формирању одрживих подручја за заједничко управљање комуналним отпадом, одреде локације и започну активности на изградњи и уређивању свих потребних инфраструктурних објеката у систему.

Јединице локалне самоуправе треба да одреде локације за рециклажна дворишта, зелена острва и контејнерска мјеста и на тај начин омогуће раздвајање комуналног отпада на мјесту настанка како би се повећале количине рециклираног и поново искоришћеног комуналног отпада и смањио негативан утицај на животну средину.

Такође је потребно да интензивирају активности на рјешавању имовинско-правних односа на изграђеним заједничким депонијама или на проналаску нових локација за изградњу нових или проширење постојећих заједничких депонија, како би се дугорочније рјешило питање депоновања комуналног отпада.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом, потребно је да јавна предузећа:

#### **5.9. Успоставе евиденције и извјештавање о комуналном отпаду које ће бити у функцији управљања системом.**

Комунална предузећа и друга предузећа која збрињавају комунални отпад треба да успоставе потпуне и поуздане евиденције о количини и структури сакупљеног отпада које би биле основа за извјештавање о комуналном отпаду.

Потребно је да комунална предузећа у складу са Законом о управљању отпадом извјештавају о количинама и структури сакупљеног отпада како би јединице локалне самоуправе, Фонд за заштитити животне средине и енергетску ефикасност и Министарство за просторно уређење грађевинарство и екологију располагали са подацима и информацијама на основу којих би могли пратити извршење Плана управљања отпадом и предузимати мјере и активности у циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом.

У циљу ефикасног функционисања система за управљање комуналним отпадом, потребно је да јавна предузећа која управљају заједничким депонијама:

#### **5.10. Донесу и примјењују акт о техничко-технолошком поступању и процесима рада на депонији.**

Потребно је да јавна предузећа која управљају заједничким депонијама донесу и примјењују акт о техничко-технолошком поступању као и о поступању запослених и корисника услуга у процесу депоновања отпада у складу с еколошком и дозволом за управљање отпадом.

Вођа ревизорског тима

Момир Црњак, с.р.

## 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

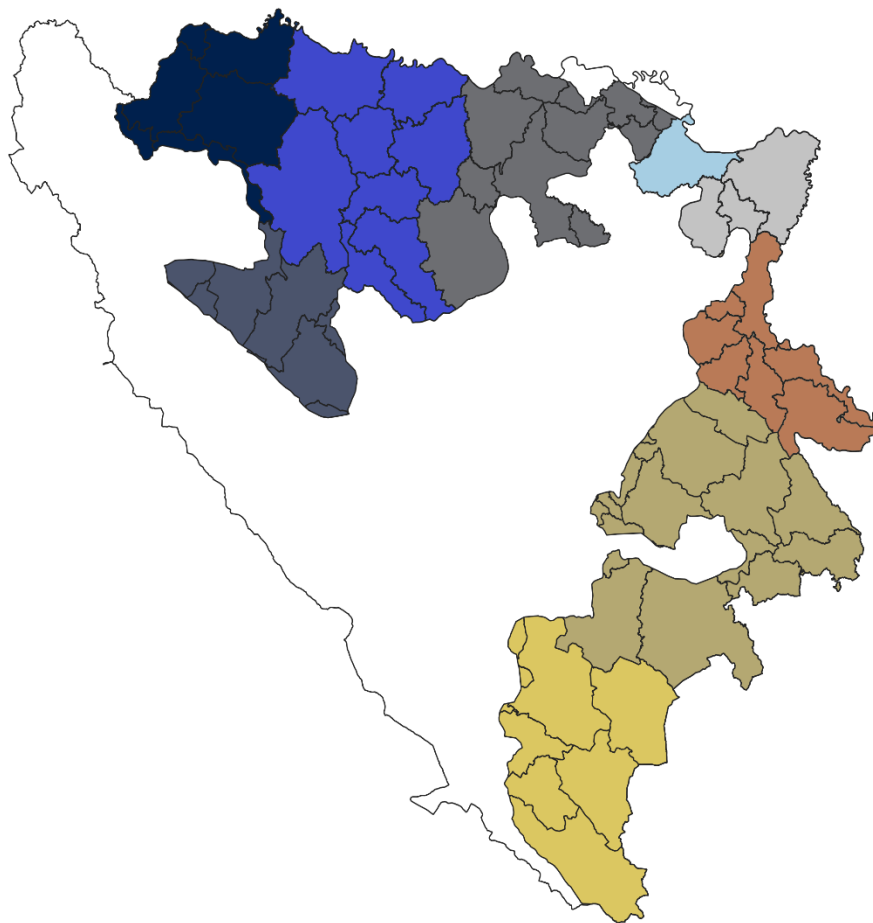
### Прилог 1

Листа референци – попис аката

1. Устав Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 21/92 – пречишћени текст, 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 и 48/11);
2. Закон о Влади Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 118/08);
3. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 и 115/18);
4. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 35/99, 97/16, 36/19);
5. Закон о управљању отпадом („Службени гласник Републике Српске“, број 111/13, 106/15, 16/18, 63/21 и 65/21);
6. Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, број 124/11 и 100/17);
7. Закон о комуналној полицији („Службени гласник Републике Српске“, број 28/13);
8. Закон о инспекцијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 18/20);
9. Закон о нуспроизводима животињског поријекла („Службени гласник Републике Српске“, број 60/2013 и 94/2019);
10. Уредба о управљању амбалажом и амбалажним отпадом („Службени гласник Републике Српске“, број 24/21);
11. Уредба о одлагању отпада на депоније („Службени гласник Републике Српске“, број 36/15);
12. Правилник о садржини програма мјера са динамиком прилагођавања за рад постојећих депонија („Службени гласник Републике Српске“, број 41/15);
13. Правилник о методологији прикупљања података о отпаду и њиховој евиденцији („Службени гласник Републике Српске“, број 71/15);
14. Правилник о условима и начину сакупљања, транспорта, складиштења и третмана отпада који се користи као секундарна сировина или за добијање енергије („Службени гласник Републике Српске“, број 61/15);
15. Правилник о начину складиштења паковања и обиљежавања опасног отпада („Службени гласник Републике Српске“, број 49/15);
16. Правилник о управљању отпадним гумама („Службени гласник Републике Српске“, број 16/22 и 62/22);
17. Правилника о категоријама, испитивању и класификацији отпада („Службени гласник Републике Српске“, број 19/15и 79/18);
18. Одлука Уставног суда Републике Српске, број У 17/19, од 15.7.2020. године („Службени гласник Републике Српске“ број 75/20) – Утврђује се да члан 21. став 1, 2. и 3. Одлуке о комуналном реду на подручју Града Зворник („Службени гласник Града Зворника“ број 3/18) није у сагласности с Уставом Републике Српске и Законом о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“ број 124/11 и 100/17);

19. Одлука о комуналном реду (Бања Лука, Мркоњић Град, Пале, Градишка, Зворник, Добој, Вишеград, Милићи, Модрича, Рибник и Прњавор);
20. Одлука о комуналним дјелатностима („Службени гласник општине Градишка“, број 3/2013, 15/18, 6/18 и 8/19);
21. Одлука о прикупљању и одвожењу комуналног отпада („Службени гласник града Добоја“, број 1/16);
22. Одлука о управљању отпадом („Службени гласник општине Прњавор“, број 35/22);
23. Стратегија управљања отпадом за период 2017–2026. године („Службени гласник Републике Српске“ број 67/17);
24. Стратегија заштите животне средине Републике Српске 2022–2032. године („Службени гласник Републике Српске“, број 118/22);
25. Стратегија за управљање чврстим отпадом у Босни и Херцеговини, Технички извјештај број 3 – Институционалне и организацијске структуре и Технички Извјештај 10 – Упутства за депоније, Завршни извјештај припремљен за ЕУ PHARE програм, август 2000. године;
26. Просторни план Републике Српске до 2015. године, април 2008. године;
27. Измјене и допуне Просторног плана Републике Српске до 2025. године („Службени гласник Републике Српске“, број 15/15);
28. Републички план управљања отпадом у Републици Српској за период 2019–2029. године („Службени гласник Републике Српске“, број 43/20);
29. Локални план управљања отпадом (Добој, Прњавор, Градишка, Модрича, Милићи и Зворник);
30. Извјештај оведеној акцији „Чисто лице града“ за период март–јун 2022, Одјељење за комуналне послове, Град Бања Лука;
31. Извјештај о количинама и саставу комуналног отпада (Бањалука, Градишка и Рибник);
32. Евиденције и документација Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност Републике Српске;
33. Програм заједничке комуналне потрошње (Пале);
34. Извјештај ревизије учинка РУ001-20: „Пронаталитетне мјере у Републици Српској“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, Бања Лука, јун 2021. године;
35. Извјештај ревизије учинка РУ001-21: „Рад комуналне полиције на одржавању комуналног реда“, Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске, Бања Лука, децембар 2022. године;
36. Пешевић, Д. (2022), Управљање отпадом, Природно-математички факултет, Универзитет у Бањој Луци
37. Ионкова, К. М. (2019), Анализа сектора управљања чврстим комуналним отпадом. Стратешки правци и планирање инвестиција до 2025. године. Дио Б: Република Српска, Свјетска банка, Washington D.C.

**Прилог 2** – Карта регија у систему управљања комуналним отпадом



Извор: Стратегија

**Прилог 3** – Број становника по регијама (попис из 2013. год.)

Регија	Број становника	Број ЈЛС
Бањалука	357.595	8
Приједор	136.747	6
Мркоњић Град	33.498	7
Добој	206.897	11
Бијељина	133.681	3
Зворник	121.172	7
Фоча	115.050	14
Гацко	65.702	7
УКУПНО	1.170.342	63

Извор: Републички план

**Прилог 4** – Преглед ЈЛС које су добиле сагласност за планове управљања отпадом

---

Ред. бр.	Назив ЈЛС
1.	Град Бијељина
2.	Град Градишка
3.	Град Приједор
4.	Град Требиње
5.	Град Зворник
6.	Град Добој
7.	Општина Челинац
8.	Општина Модрича
9.	Општина Србац
10.	Општина Хан Пијесак
11.	Општина Осмаци
12.	Општина Шековићи
13.	Општина Прњавор
14.	Општина Петрово

---

Извор: Евиденција Министарства о датим сагласностима за локалне планове управљања отпадом

**Прилог 5** – Непрописне позиције контејнера

Бањалука



Магистрални пут Милићи–Зворник



Пале



Зворник



Извор: РУ тим – фотографије са терена



**Прилог 6 - Уређена контејнерска мјеста**

Бања Лука



Добој



Пале



Модрича



Извор: РУ тим – фотографије са терена

**Прилог 7 – Одлагање отпада – Бањалука и Зворник**



Извор: РУ тим – фотографије са терена