



**GLAVNA SLUŽBA  
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA REPUBLIKE  
SRPSKE**

Republika Srpska  
78000 Banja Luka  
Vladike Platona bb  
Tel: +387(0)51/493-555  
Faks: +387(0)51/493-556  
e-mail: [revizija@gsr-rs.org](mailto:revizija@gsr-rs.org)



**Izveštaj revizije učinka  
„FUNKCIONISANJE SISTEMA ZA UPRAVLJANJE KOMUNALNIM  
OTPADOM“**

**Broj: RU 001-22**

**Banja Luka, oktobar 2023. godine**



## SADRŽAJ

<b>LISTA SKRAĆENICA .....</b>	<b>2</b>
<b>PREDGOVOR .....</b>	<b>3</b>
<b>REZIME .....</b>	<b>4</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>8</b>
1.1. Pozadina i motivi revizije .....	8
1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja.....	10
1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije .....	11
1.3.1. Obim i ograničenja revizije .....	11
1.3.2. Izvori revizijskih dokaza.....	11
1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza.....	12
1.3.4. Kriterijumi revizije .....	13
1.4. Sadržaj i struktura izvještaja .....	14
<b>2. OPIS PREDMETA REVIZIJE .....</b>	<b>15</b>
2.1. Karakteristike predmeta revizije.....	15
2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti.....	16
2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije .....	18
<b>3. NALAZI.....</b>	<b>20</b>
<b>3.1. Organizacioni, pravni i finansijski okvir sistema za upravljanje komunalnim otpadom .....</b>	<b>20</b>
3.1.1. Organizacioni okvir sistema za upravljanje komunalnim otpadom .....	20
3.1.2. Pravni okvir sistema za upravljanje komunalnim otpadom.....	25
3.1.3. Finansiranje sistema za upravljanje komunalnim otpadom.....	29
<b>3.2. Provođenje aktivnosti na zbrinjavanju komunalnog otpada .....</b>	<b>32</b>
3.2.1. Aktivnosti na sakupljanju, tretmanu i transportu komunalnog otpada.....	32
3.2.2. Deponovanje komunalnog otpada.....	37
<b>3.3. Provođenje aktivnosti praćenja, izvještavanja i nadzora u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.....</b>	<b>42</b>
3.3.1. Izvještavanje u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.....	42
3.3.2. Nadzor u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.....	44
<b>4. ZAKLJUČCI.....</b>	<b>47</b>
<b>5. PREPORUKE .....</b>	<b>50</b>
<b>6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ .....</b>	<b>54</b>



## **ZAKLJUČAK REVIZIJE**

### **„FUNKCIONISANJE SISTEMA ZA UPRAVLJANJE KOMUNALNIM OTPADOM“**

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka na temu „Funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom“.

Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje navedenog sistema te smanjiti negativan uticaj na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu u cjelini.

Revizija je obuhvatila aktivnosti Vlade Republike Srpske, odnosno Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, jedinica lokalne samouprave, komunalnih preduzeća i javnih preduzeća koja upravljaju zajedničkim deponijama.

Revizijom je obuhvaćen period od 2019. do 2022. godine.

Rezultati revizije prikazani su u ovom izvještaju.

Osnovni zaključak revizije je da postojeći sistem za upravljanje komunalnim otpadom ne obezbjeđuje efikasno upravljanje komunalnim otpadom.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja institucijama obuhvaćenim revizijom. Na Nacrt izvještaja primjedbe su dostavili Grad Zvornik, Grad Prnjavor i Grad Banjaluka. Navedene primjedbe su razmotrene i prihvaćene su primjedbe Grada Zvornika i Grada Prnjavora.

Konačan izvještaj dostavljen je svim institucijama kojim se, u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske, ovakav izvještaj treba uputiti. Izvještaj će biti dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, [www.gsr-rs.org](http://www.gsr-rs.org).

Izvještaj sadrži preporuke upućene Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima koja upravljaju zajedničkim deponijama.

Glavni revizor je donio Odluku da se provede ova revizija. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu Momir Crnjak, vođa revizorskog tima, i Vlado Vujanić, član revizorskog tima.

Glavni revizor

Jovo Radukić, s.r.

## LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
Ministarstvo	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
Fond	Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JP	Javno preduzeće
KP	Komunalno preduzeće
ZD	Zajednička deponija
Zakon	Zakon o upravljanju otpadom
SUKO	Sistem za upravljanje komunalnim otpadom
Strategija	Strategija upravljanja otpadom za period 2017–2026. godine
EU	Evropska unija
Republički plan	Republički plan za upravljanje otpadom u Republici Srpskoj

## PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan zakonom koji tretira reviziju javnog sektora.

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

Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske. U odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske regulisano je da je Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske obavezna da vrši:

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

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

---

<sup>1</sup> ISSAI 100 paragraf 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 paragraf 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REZIME

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI standardima revizije, provela reviziju učinka na temu „Funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom“.



Osnovni cilj ove revizije jeste da ispita funkcionisanje sistema za upravljanje otpadom i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje navedenog sistema te smanjiti negativan uticaj na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu u cjelini.

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

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

- Tokom 20 godina zaključena su četiri od planiranih osam sporazuma o formiranju područja za upravljanje otpadom i izgrađene tri zajedničke deponije, od planiranih sedam i jednog sabirnog centra sa transfer-stanicom. U sistemu za upravljanje komunalnim otpadom, sa izgrađenim zajedničkim deponijama, sporazumno je uključeno 18 jedinica lokalne samouprave. Revizija je utvrdila da jedinice lokalne samouprave obuhvaćene ovom revizijom do sada nisu odredile pozicije za zelena ostrva i reciklažna dvorišta, u svojim prostorno-planskim dokumentima.
- Formiranje područja za upravljanje komunalnim otpadom i izgradnja zajedničkih deponija nisu planirana na osnovu broja stanovnika i proizvedene količine otpada u cilju održivosti sistema, niti sa finansijskim mogućnostima upravljača, što je navedene aktivnosti činilo teško provodivim, a pojedine investicije teško održivim.
- Utvrđeni nedostaci u horizontalnoj i vertikalnoj komunikaciji rezultirali su neprovođenjem bitnih odluka, što je uticalo na efikasnost sistema. Dozvolu za sakupljanje i transport otpada dobila su komunalna preduzeća u 36 jedinica lokalne samouprave, dok je saglasnost na lokalne planove upravljanja otpadom do sada dobilo 14 jedinica lokalne samouprave.
- Pokrivenost stanovništva organizovanim odvozom komunalnog otpada u većini jedinica lokalne samouprave nije na potrebnom/planiranom nivou. Posljedica navedenog stanja jeste postojanje velikog broja divljih deponija, koje se teško i sporo uklanjaju i saniraju.
- Podzakonski akti doneseni na nivou jedinica lokalne samouprave ne obezbjeđuju provođenje ciljeva zasnovanih na osnovnim načelima upravljanja otpadom, kao ni provođenje Republičkog plana za upravljanje otpadom u Republici Srpskoj i lokalnih planova upravljanja otpadom. Pojedine norme u podzakonskim aktima jedinica lokalne samouprave neusklađene su sa zakonskom regulativom. Određena podzakonska akta iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave donosila su komunalna preduzeća, ili su neformalno uređivala načine vršenja određenih aktivnosti, čime su preuzimala upravljačke uloge u navedenom sistemu koje nisu u njihovoj nadležnosti.
- Osnovni izvor finansiranja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, koji se obezbjeđuje iz naknada korisnika usluga, nije dovoljan da pokrije troškove upravljanja komunalnim otpadom i neophodne investicije. Drugi izvori finansiranja, iako su bili značajna podrška pojedinim komunalnim preduzećima, nisu prisutni u mjeri da nadomjeste nedovoljnost finansijskih sredstava u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.
- Sakupljanje otpada vršeno je uglavnom zbirno, tako da je izostalo planirano primarno i sekundarno odvajanje otpada. Pravna i fizička neuređenost kontejnerskih mjesta i nedostatak i istrošenost opreme utiču na efikasnost sistema za upravljanje komunalnim otpadom i izazivaju rizike po zdravlje ljudi, te ugrožavaju životnu sredinu.
- Oko 99% sakupljenog komunalnog otpada odloženo je na zajedničke i lokalne deponije, što nije bilo u skladu sa postavljenim ciljem. Sakupljeni komunalni otpad u većini jedinica lokalne samouprave odložen je na nekontrolisane/neuređene lokalne deponije. Revizija je utvrdila da su komunalna preduzeća vršila odlaganje

sakupljenog otpada na lokalne deponije i na područjima s izgrađenom zajedničkom deponijom.

- Izvještavanje o količinama i strukturi prikupljenog otpada u većini jedinica lokalne samouprave nije vršeno redovno i na propisan način. Navedeni izvještaji nisu sadržavali sve potrebne podatke o količinama i strukturi otpada, a u određenom broju izvještaja dostavljeni podaci bili su nepouzdana.
- Inspekcijski nadzor nad provođenjem odredaba ovog zakona i drugih propisa donesenih na osnovu njega vršen je sporadično, bez efekta na efikasnost sistema za upravljanje komunalnim otpadom. U potpunosti je izostalo provođenje nadzora putem kontrola i ocjena efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti izgradnje i funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.

Na osnovu nalaza revizije, osnovni zaključak je da postojeći sistem za upravljanje komunalnim otpadom ne obezbjeđuje efikasno upravljanje komunalnim otpadom.

U skladu sa nalazima revizije, utvrđeni su sljedeći zaključci:

- Sistem za upravljanje komunalnim otpadom djelimično je izgrađen u manjem broju područja za upravljanje otpadom i isti ne obezbjeđuje provođenje osnovnih ciljeva upravljanja otpadom;
- Pravna regulativa je nepotpuna i međusobno neusklađena, te ne obezbjeđuje efikasno funkcionisanje sistema;
- Postojeći izvori finansiranja ne obezbjeđuju izgradnju i razvoj sistema za upravljanje komunalnim otpadom, kao ni provođenje predviđenih aktivnosti u upravljanju otpadom;
- Organizovano prikupljanje otpada nije na nivou planiranog, a prisutne su i različite prakse u formiranju cijena usluga;
- Aktivnosti na sakupljanju i transportu komunalnog otpada vršene su u uslovima nedovoljne uređenosti i bez planiranog odvajanja otpada;
- Rad komunalnih preduzeća odvija se u uslovima neodovoljne i neodgovarajuće materijalno-tehničke opremljenosti i nepovoljne strukture troškova poslovanja;
- Sakupljeni komunalni otpad odlagan je na deponije, što nije u skladu s načelom hijerarhije upravljanja otpadom i postavljenim ciljevima;
- Izvještavanje u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom nije vršeno redovno i na propisan način, te nije učinilo dostupnim potpune i pouzdane podatke u cilju donošenja kvalitetnih odluka;
- Postojeći sistem upravnog, inspekcijskog i komunalno-inspekcijskog nadzora nije u funkciji provođenja propisanih normi i funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.

Na osnovu prezentovanih nalaza i utvrđenih zaključaka, revizija daje preporuke Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologije, Fondu za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost Republike Srpske, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima koja upravljaju zajedničkim deponijama, u skladu sa njihovim ulogama, nadležnostima i odgovornostima.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, potrebno je da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju:

- Analizira postojeći pravni okvir i strateška opredjeljenja u izgradnji sistema za upravljanje komunalnim otpadom, te da na osnovu rezultata analize preduzme

aktivnosti u cilju neophodnih izmjena i dopuna pravne regulative i planskih dokumenata, koje bi obezbijedile efikasno funkcionisanje sistema;

- Provodi upravni nadzor, u cilju dosljedne primjene propisa i funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom na principima efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, potrebno je da Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske:

- Organizuje upravljanje posebnim kategorijama otpada i uspostavi jedinstveni informacioni sistem na prostoru Republike Srpske.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

- U skladu sa zakonskim okvirom donesu podzakonska i planska akta iz svoje nadležnosti i iste dosljedno primjenjuju radi efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom;
- Organizuju i provode aktivnosti na planu prevencije nastajanja otpada i promocije značaja uspješnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom;
- Uspostave veću pokrivenost stanovništva organizovanim sakupljanjem komunalnog otpada, kontrolu nad postojećim nekontrolisanim i neuređenim deponijama i spriječe nastajanje divljih deponija;
- U ulozi upravljača komunalnim otpadom i kao osnivač javnih komunalnih preduzeća analiziraju organizaciju, funkcionisanje i poslovanje javnih komunalnih preduzeća radi efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom;
- Preduzmu aktivnosti na planu formiranja održivih područja za zajedničko upravljanje komunalnim otpadom, odrede i uredi lokacije za izgradnju komunalnih infrastrukturnih objekata;
- Uspostave evidencije i izvještavanje o komunalnom otpadu koje će biti u funkciji upravljanja sistemom.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, potrebno je da javna preduzeća koja upravljaju zajedničkim deponijama:

- Donesu i primjenjuju akt o tehničko-tehnološkom postupanju i procesima rada na deponiji.

## 1. UVOD

### 1.1. Pozadina i motivi revizije

Čovječanstvo je od početka svog nastanka proizvodilo otpad. Industrijski i tehnološki razvoj kao i neracionalno korišćenje prirodnih resursa doveli su do produkcije sve većih količina otpada, tako da je upravljanje otpadom postalo jedan od najznačajnijih problema našeg vremena.

Prema Zakonu o upravljanju otpadom<sup>3</sup> (u daljem tekstu: Zakon), otpad je svaka materija ili predmet koji vlasnik odbacuje, namjerava ili mora da odbaci, u skladu sa Zakonom. Vrste otpada u smislu navedenog zakona jesu: komunalni (kućni), komercijalni i industrijski otpad. Komunalni otpad predstavlja otpad iz domaćinstava (kućni otpad), kao i drugi otpad koji je zbog svoje prirode ili sastava sličan otpadu iz domaćinstva. Komunalni otpad uključuje i kabasti (krupni) otpad iz domaćinstava, otpad sa javnih površina, kao i ambalažni otpad, ukoliko nema svojstva opasnog otpada. Komunalni ambalažni otpad je otpad od primarne i sekundarne ambalaže koji nastaje kao otpad u domaćinstvima (kućni otpad) ili u industriji, zanatskim djelatnostima, uslužnim i drugim djelatnostima (komercijalni otpad), a koji je po prirodi i sastavu sličan otpadu iz domaćinstva.<sup>4</sup>

U Direktivi 2018/851 Evropskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2008/98/ navodi se da komunalni otpad čini 7–10% ukupnog otpada koji se stvara u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU), ali je jedan od tokova otpada kojim se najteže upravlja, a način upravljanja upućuje na kvalitet ukupnog sistema za upravljanje komunalnim otpadom (u daljem tekstu: SUKO) u nekoj zemlji. Izazovi upravljanja komunalnim otpadom proizlaze iz njegovog vrlo složenog i mješovitog sastava, neposredne blizine građana otpadu, vrlo velike javne vidljivosti te iz njegovog uticaja na živote i zdravlje ljudi i životnu sredinu. U Republici Srpskoj (u daljem tekstu: RS) komunalni otpad čini oko 30% ukupnog otpada, što daje dodatni značaj SUKO.<sup>5</sup>

Prema izvještaju Svjetske banke iz 2018. godine, u svijetu se godišnje proizvede oko dvije milijarde tona čvrstog komunalnog otpada. U navedenom izvještaju procjenjuje se da se prije dvadeset godina u svijetu proizvodilo u prosjeku 0,64 kg/dan po osobi, dok je u EU u 2018. godini proizvedeno u prosjeku 1,34 kg/dan po osobi komunalnog otpada. Raspon proizvodnje otpada kreće se od oko 0,7 kg/dan u manje razvijenim zemljama do oko 2 kg/dan u razvijenim zemljama članicama EU. Proizvodnja komunalnog otpada konstantno se povećava, naročito sa povećanjem životnog standarda stanovništva i ubrzanim procesom urbanizacije, bez obzira na sve mjere prevencije nastajanja otpada.<sup>6</sup>

Količina proizvedenog komunalnog otpada u RS u 2020. godini je oko 400.000 tona, što je oko 0,95 kg/dan po osobi. U prosjeku, oko 40% komunalnog otpada čini organski otpad iz kuhinja i bašta, oko 40% komunalnog otpada čini ambalažni otpad (papir i karton, staklo, metal, plastika, PET i folija), koji se može izdvojiti i pripremiti za reciklažu. Navedene podatke treba uzimati s oprezom, s obzirom na to da približno 30% stanovništva još uvijek nije obuhvaćeno redovnim uslugama sakupljanja i odvoza otpada.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 111/13, 106/15, 16/18, 70/20, 63/21 i 65/21

<sup>4</sup> Uredba o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 24/21

<sup>5</sup> Republički plan upravljanja otpadom u Republici Srpskoj, april 2020. godine

<sup>6</sup> Pešević, D. Upravljanje otpadom, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci, 2022.

<sup>7</sup> Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske 2022–2032. godine

U RS trenutno su na snazi dvije strategije koje se odnose na upravljanje otpadom, i to Strategija upravljanja otpadom za period 2017–2026. godine (u daljem tekstu: Strategija) i Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske 2022–2032. godine, koja uključuje i upravljanje otpadom. Analizom navedenih strategija identifikovani su ključni rizici u upravljanju otpadom, sa kojima se susreću gotovo sve jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) na prostoru RS:

- Postoji niz nedostataka u pravnom, institucionalnom i tehničkom smislu koji utiču na efikasnost upravljanja komunalnim otpadom. Odluke koje uređuju SUKO na lokalnom nivou ne omogućavaju efikasno planiranje i organizaciju usluga upravljanja otpadom;
- Zahtjevi i standardi EU u oblasti prevencije, iako su načelno prihvaćeni, nisu dovoljno razrađeni u zakonskoj regulativi RS koja se odnosi na ovu oblast;
- Metodologije obračuna cijena usluga različite su po JLS (po m<sup>2</sup> korisne površine, fiksni iznos po članu domaćinstva, fiksni iznos po domaćinstvu i sl.), zbog čega su cijene usluga po opštinama i gradovima različite, što otežava njihovo sistemsko praćenje i poređenje po JLS;
- Cijene usluga ne obezbjeđuju pokrivenost troškova sakupljanja, odvajanja i odlaganja na deponiju uz puno pridržavanje svih sanitarnih uslova;
- Ne postoje programi subvencionisanja u JLS u cilju primarnog razdvajanja otpada na izvoru;
- Neadekvatan i neodgovarajući broj posuda i kontejnera za sakupljanje otpada i njihov neodgovarajući raspored, nedostatak odgovarajućih vozila za sakupljanje komunalnog otpada, organizacija kretanja vozila, kao i neodgovarajuća učestalost transporta otpada;
- Jedan od problema sakupljanja komunalnog otpada i upravljanja njime jeste i organizacija sakupljanja otpada, što se može zaključiti na osnovu pada broja domaćinstava pokrivenih ovom uslugom usljed prestanka rada pojedinih komunalnih preduzeća (u daljem tekstu: KP);
- Na teritoriji RS ne postoji efikasna organizacija odvojenog sakupljanja komunalnog otpada za reciklažu, te je stepen izdvajanja i reciklaže iz komunalnog otpada veoma nizak;
- Na opštinskim deponijama komunalni otpad uglavnom se odlaže bez neophodnog plana i reda, na nesanitarni način, tj. u većini slučajeva se ne sabija i svakodnevno ne prekriva inertnim materijalom, tako da je otpad izložen vjetru, atmosferskim padavinama, ali i štetočinama;
- Osim komunalnog otpada, na opštinske deponije često se odlaže i industrijski, klanički i drugi otpad. Većina opštinskih deponija ne posjeduje potrebne dozvole za rad;
- Približno 30% stanovništva još uvijek nije obuhvaćeno redovnim uslugama sakupljanja i odvoza komunalnog otpada. Tako se otpad odlaže i na „divljim“ deponijama, gdje se odlažu razne vrste otpada – od komunalnog, preko kabastog do organskog i medicinskog otpada;
- Divlje deponije su van kontrole i, kao takve, predstavljaju opasnost za zdravlje ljudi i životnu sredinu. Trenutne procjene ukazuju na postojanje oko 270 ilegalnih deponija otpada u RS. Čišćenje ilegalnih deponija i aktivnosti sanacije zemljišta zahtijeva angažovanje znatnih finansijskih sredstava;
- U RS postoje i sanitarne deponije koje zadovoljavaju ekološke standarde u cilju zaštite života i zdravlja ljudi kao i životne sredine. Natpisi u novinama ukazuju da su kapaciteti pojedinih sanitarnih deponija skoro popunjeni.

Tokom provođenja predstudijskog ispitivanja potvrđeni su navodi iz pomenutih strategija i utvrđeni dodatni rizici po efikasnost upravljanja komunalnim otpadom. Na osnovu Strategije, Republički plan za upravljanje otpadom u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: Republički plan) predviđa regionalni koncept upravljanja otpadom putem formiranja i izgradnje sedam regionalnih centara za upravljanje otpadom i jednog centra za upravljanje otpadom. Navedeni organizacioni proces započet je 2003. godine, osnivanjem regionalne deponije u Banjaluci (Ramići), i još nije završen. Planovi upravljanja otpadom u većini JLS još nisu doneseni.

## 1.2. Predmet revizije i revizijska pitanja

Predmet ove revizije jeste funkcionisanje SUKO. Predstudijsko ispitivanje pokazalo je da postoji izražen rizik od neefikasnosti SUKO<sup>8</sup>.

Pristup u ovoj reviziji je primarno sistemski, što omogućava da se ispita kako je organizovan i kako funkcioniše SUKO u cjelini, kako funkcionišu njegovi pojedini dijelovi i komponente i kakva je međusobna funkcionalna usklađenost dijelova SUKO. U pojedinim segmentima revizija je imala i pristup orijentisan na rezultate u pogledu utvrđivanja indikatora uspješnosti funkcionisanja sistema. Fokus revizije je na primjeni principa efikasnosti i, u pojedinim segmentima, principa efektivnosti.

Osnovni cilj ove revizije jeste da se ispita funkcionisanje SUKO i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje navedenog sistema te smanjiti negativan uticaj na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu u cjelini.

Osnovno revizijsko pitanje glasi:

Kako funkcioniše sistem za upravljanje komunalnim otpadom?

U cilju davanja odgovora na osnovno revizijsko pitanje, revizija će dati odgovore na sljedeća revizijska pitanja:

Revizijsko pitanje 1:

Da li uspostavljeni pravni, organizacioni i finansijski okvir obezbjeđuju efikasno funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom?

Revizijsko pitanje 2:

Na koji način se provode aktivnosti na zbrinjavanju komunalnog otpada?

Revizijsko pitanje 3:

Kako se provode aktivnosti praćenja, izvještavanja i nadzora u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom?

---

<sup>8</sup> Agenda Ujedinjenih nacija za održiv razvoj do 2030. godine- Cilj održivog razvoja broj 12 – održiva proizvodnja i potrošnja. Podcilj 12.5 – do kraja 2030. godine značajno smanjiti generisanje otpada tako što će se spriječiti ili smanjiti njegovo generisanje, odnosno tako što će se otpad prerađivati i ponovo koristiti, a u vezi sa ciljem broj 11 – održivi gradovi i zajednice, odnosno podcilj 11.6.

### 1.3. Dizajn i metodološki okvir revizije

#### 1.3.1. Obim i ograničenja revizije

Revizija je u institucionalno-organizacionom pogledu obuhvatila institucije koje imaju uloge, nadležnosti i odgovornosti u SUKO utvrđene zakonima. Revizijski tim je ispitivanja fokusirao na to u kojoj su mjeri uspostavljeni pravni i organizacioni okvir, kao i raspoloživi resursi, mjere i aktivnosti u okviru sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, uključujući izvještavanje i nadzor nad tim aktivnostima koje omogućavaju efikasno funkcionisanje SUKO.

Revizija je obuhvatila aktivnosti Vlade Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada RS), odnosno Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju (u daljem tekstu: Ministarstvo), Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske (u daljem tekstu: Fond), tri javna preduzeća (u daljem tekstu: JP) koja upravljaju deponijama: JP „DEP-OT“ Banjaluka, JP „Regionalna deponija Doboje“ Doboje i JP „Regionalna deponija“ Zvornik, te 11 JLS: Banjaluka, Gradiška, Doboje, Zvornik, Prnjavor, Modriča, Milići, Pale, Višegrad, Mrkonjić Grad i Ribnik. Revizija je prilikom posjeta JLS obuhvatila i aktivnosti KP kojima je povjereno upravljanje komunalnim otpadom na području navedenih JLS. Navedene JLS izabrane su prema sljedećim kriterijumima:

- količini produkovanog komunalnog otpada,
- postojanju planskih dokumenata za upravljanje otpadom,
- nivou razvijenosti,
- regionalnoj pripadnosti.

U uzorku su zastupljene JLS iz dvije regije (Banja Luka i Zvornik) sa izgrađenom zajedničkom deponijom (u daljem tekstu: ZD), i tri regije u kojima nije izgrađena ZD (Doboje, Foča i Mrkonjić Grad). Izabrani uzorak omogućava da se prikaže funkcionisanje SUKO na prostoru RS, kao i različite upravljačke prakse, da se utvrde osnovni uzroci problema u funkcionisanju sistema te, shodno tome, daju odgovarajuće preporuke u cilju prevazilaženja tih problema.

Revizija je obuhvatila četvorogodišnji period 2019–2022. godine. Radi aktuelnosti nalaza revizije učinka, revizija je obuhvatila i aktivnosti u prvom polugodištu 2023. godine. U traženju odgovora na pojedina pitanja po potrebi su korišteni podaci i informacije izvan utvrđenog vremenskog okvira revizije.

Revizija se nije bavila ugovaranjem poslova održavanja javne higijene između KP i JLS, te kvalitetom obavljenih ugovorenih poslova. Takođe, predmet posmatranja nije bilo sakupljanje sekundarnih sirovina, kao potencijalnog komunalnog otpada, od strane drugih pravnih lica registrovanih za navedene poslove. Revizija se nije bavila aktivnostima na sakupljanju i odvozu komunalnog otpada u vanurbanom dijelu grada Banjaluka koje finansira Grad.

#### 1.3.2. Izvori revizijskih dokaza

Podaci, informacije i dokumenti potrebni radi dobijanja odgovora na postavljena revizijska pitanja prikupljeni su od institucija obuhvaćenih ovom revizijom.

Neposredni izvori podataka za provođenje ove revizije u institucijama obuhvaćenim revizijom su:

- Zakonski i podzakonski propisi;
- Planovi, programi i projekti;

- Planovi, programi i finansijski izvještaji Fonda;
- Izvještaji, informacije i analize o zbrinjavanju komunalnog otpada;
- Poslovna dokumentacija KP i JP koja upravljaju ZD;
- Baze podataka o količinama, sastavu, skladištenju, transportu, tretmanu i odlaganju komunalnog otpada, te o neuređenim deponijama;
- Dokumentacija/evidencije Ministarstva o datim saglasnostima i druga dokumentacija u vezi sa upravljanjem komunalnim otpadom;
- Dokumentacija/evidencije o komunalnoj opremi koje se koriste u upravljanju komunalnim otpadom;
- Dokumentacija/evidencije o formiranju cijene usluge odvoza komunalnog otpada za fizička i pravna lica;
- Dokumentacija/evidencije u vezi sa neriješenim imovinsko-pravnim odnosima u ZD;
- Dokumentacija/evidencije u vezi sa žalbama građana zbog ugrožavanja zdravlja ljudi i životne sredine;
- Dokumentacija/evidencije u vezi sa provedenim upravnim i inspekcijskim nadzorom, kao i monitoringom.

Određeni podaci i informacije prikupljeni su iz drugih izvora, a to su:

- Direktive, standardi i međunarodni ugovori u vezi sa upravljanjem otpadom;
- Strateški i pravni okvir i prakse država u EU i država u okruženju;
- Publikacije i bilteni Republičkog zavoda za statistiku Republike Srpske;
- Putem konsultacija sa predstavnikom Prirodno-matematičkog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci;
- Drugi relevantni izvori, kao što su: istraživanja međunarodnih, nevladinih i drugih organizacija, konferencije, prezentacije, mediji i sl.

### **1.3.3. Metode prikupljanja i analize revizijskih dokaza**

Potrebni podaci i informacije iz navedenih izvora pribavljeni su na sljedeće načine:

- Pregledom dokumentacije, evidencija i baza podataka;
- Analizom strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, planova i izvještaja institucija;
- Intervjuima;
- Upitnicima;
- Posmatranjem na terenu;
- Studijama slučaja;
- Organizovanjem fokus i referentnih grupa;
- Analizom praksi i regulative država EU i država u okruženju.

Analiza i vrednovanje prikupljenih podataka izvršeni su primjenom sljedećih metoda:

- Analizom sadržaja strateških dokumenata, zakonskih i podzakonskih propisa, planova, poslovne dokumentacije i evidencija;
- Kvalitativnom analizom sadržaja upitnika i intervjuja;
- Metodom deskripcije;
- Analizom studija slučaja;
- Analizom fizičkih dokaza;



- Metodama statističke analize;
- Metodom kompilacije;
- Kauzalnom metodom;
- Analitičkim postupcima;
- Komparativnim metodama.

#### 1.3.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije formirani su u skladu sa vrstom, prirodom i karakterom predmeta revizije. Osnovni kriterijum proizilazi iz ciljeva definisanih planskim i pravnim aktima u uspostavljanju i razvoju SUKO. Kriterijumi u ovoj reviziji su:

- Kompletiran je i međusobno usklađen pravni okvir čija primjena obezbjeđuje efikasno upravljanje komunalnim otpadom;
- Uspostavljena je organizacija upravljanja komunalnim otpadom na regionalnom principu na kompletnom prostoru RS, u skladu sa dinamikom utvrđenom zakonskim i planskim aktima;
- Usvojeni su republički i lokalni ili zajednički planovi upravljanja otpadom u svim JLS, u skladu sa dinamikom utvrđenom planskim aktima, koji se zasnivaju na realnim rokovima i izvorima sredstava za provođenje planiranih aktivnosti;
- Pravna lica u SUKO imaju pribavljene odgovarajuće saglasnosti za obavljanje povjerenih im aktivnosti upravljanja komunalnim otpadom;
- Organizovano je sistemsko zbrinjavanje komunalnog otpada za stanovništvo na kompletnoj teritoriji RS, u skladu sa dinamikom utvrđenom strateškim i planskim aktima;
- JLS posjeduju sistematizovane baze podataka o komunalnom otpadu i kontinuirano preduzimaju mjere i aktivnosti na sprečavanju nastajanja divljih deponija;
- Cijene usluga formiraju se na takav način da obezbjeđuju pokrivenost troškova sakupljanja, odvajanja i odlaganja komunalnog otpada na deponiju, uz puno pridržavanje svih sanitarnih uslova;
- KP su adekvatno opremljena za efikasno provođenje povjerenih im aktivnosti upravljanja komunalnim otpadom koje je zasnovano na propisanim načelima;
- Doneseni su i provode se programi razvijanja javne svijesti o upravljanju otpadom i programi smanjenja količina biorazgradivog i ambalažnog otpada u komunalnom otpadu;
- Organizovano je odvojeno sakupljanje komunalnog otpada na mjestu nastanka;
- JLS su obezbijedile dovoljan broj posuda za sakupljanje komunalnog otpada, adekvatno raspoređenih i odgovarajućeg kvaliteta, u cilju efikasnog sakupljanja i odvoza navedenog otpada;
- JLS su odredile lokacije za reciklažna dvorišta i zelena ostrva, uključujući i lokacije za sakupljanje kabastog otpada;
- Ispunjeni su svi neophodni tehnički i tehnološki uslovi pri izgradnji, opremanju i radu ZD u cilju zaštite zdravlja ljudi i životne sredine;
- Tehnološki postupak odlaganja otpada na ZD provodi se po pravilima struke, a odlaganje otpada na neuređene deponije, na područjima na kojima nije uspostavljena ZD, vrši se na osnovu odluke skupštine JLS;

- Realizovani su projekti sanacije i rekultivacije za neuređene deponije na područjima gdje su izgrađene ZD, a na ostalim područjima izrađeni su i usvojeni programi mjera sa dinamikom prilagođavanja rada neuređenih deponija;
- JLS na čijem je području uspostavljena ZD zabranjeno je odlaganje otpada na lokalnim neuređenim deponijama;
- Uspostavljen je sveobuhvatan i pravovremen sistem izvještavanja;
- Uspostavljen je kontinuiran sistem nadzora.

#### 1.4. Sadržaj i struktura izvještaja

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

- 1 Uvod** – osnovni razlozi zbog kojih se Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske (u daljem tekstu: GSRJS RS) opredijelila da provede reviziju o upravljanju komunalnim otpadom. U ovom poglavlju predstavljen je dizajn revizije kroz revizijska pitanja, obim i ograničenja revizije, izvore i metode prikupljanja i analize podataka, te kriterijume revizije.
- 2 Opis predmeta revizije** – karakteristike predmeta revizije, institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti i regulativa karakteristična za oblast upravljanja komunalnim otpadom.
- 3 Nalazi** – nalazi koji daju odgovore na postavljeno osnovno i ostala revizijska pitanja. Nalazi revizije podijeljeni su u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizijskim pitanjima.
- 4 Zaključci** – zaključci na osnovu nalaza koji su podržani revizijskim dokazima.
- 5 Preporuke** – date su preporuke čija implementacija od strane Vlade RS, nadležnih ministarstava, Fonda, JLS i JP koja upravljaju ZD treba da obezbijedi bolje funkcionisanje SUKO.

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

## 2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

### 2.1. Karakteristike predmeta revizije

Upravljanje otpadom je djelatnost od opšteg interesa, što podrazumijeva sprovođenje propisanih mjera za postupanje sa otpadom u okviru sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada, uključujući i nadzor nad tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom poslije zatvaranja. Upravljanje otpadom vrši se na način kojim se obezbjeđuje najmanji rizik po ugrožavanje života i zdravlja ljudi i životne sredine, kontrolom i mjerama smanjenja: zagađenja voda, vazduha i zemljišta, opasnosti po biljni i životinjski svijet, opasnosti od nastajanja udesa, eksplozija ili požara, negativnih uticaja na predjele i prirodna dobra posebnih vrijednosti i nivoa buke i neprijatnih mirisa.<sup>9</sup>

Sakupljanje komunalnog otpada predstavlja prvi korak u SUKO, a odnosi se na utovar u vozila otpada iz kontejnera ili mjesta na kojima se nalaze posude, kante ili kese. Navedena aktivnost uključuje i prethodno razvrstavanje i privremeno skladištenje otpada u svrhu prevoza do postrojenja za tretman otpada.<sup>10</sup> Sakupljanje komunalnog otpada može biti zajedničko<sup>11</sup> i odvojeno.<sup>12</sup> Planiranje procesa sakupljanja otpada obuhvata donošenje odluka u vezi sa: mjestom sakupljanja,<sup>13</sup> metodom sakupljanja,<sup>14</sup> vrstom posuda za sakupljanje i učestalošću sakupljanja otpada.<sup>15</sup>

Transport otpada je prevoz otpada koji obuhvata utovar, prevoz (kao i pretovar) i istovar otpada.<sup>16</sup> Otpad može biti transportovan do transfer-stanice, odakle se dalje transportuje do postrojenja za skladištenje, tretman ili odlaganje otpada.

Tretman otpada jesu fizički, termički, hemijski ili biološki procesi (uključujući i razvrstavanje otpada prije tretmana), koji mijenjaju karakteristike otpada radi smanjenja zapremine ili opasnih karakteristika, olakšanja rukovanja sa otpadom ili podsticanja reciklaže i u svrhu ponovnog iskorišćavanja otpada.<sup>17</sup> U Početna aktivnost u procesu tretmana otpada jeste sortiranje (odvajanje) otpada po vrsti i sastavu, što se može vršiti na mjestu nastanka otpada od strane vlasnika otpada (primarno) i na centralizovanim mjestima iz dopremljenog komunalnog otpada (sekundarno).

Odlaganje otpada je bilo koji postupak ili metoda za trajno zbrinjavanje otpada u skladu sa D-listom, koja je sastavni dio propisa kojim se regulišu kategorije, ispitivanje i klasifikacija otpada. Otpad se po Zakonu odlaže na deponiju koja ispunjava tehničke, tehnološke i druge uslove i zahtjeve, u skladu sa dozvolom izdatom na osnovu Zakona, a izuzetno, otpad se može odlagati na postojeće neuređene deponije utvrđene odlukom skupštine JLS, na području na kojem nisu uspostavljene ZD. Područje za upravljanje otpadom je prostorna cjelina koja obuhvata više susjednih JLS koje, u skladu sa sporazumom koji zaključuju, zajednički upravljaju otpadom radi uspostavljanja održivog sistema upravljanja otpadom.<sup>18</sup>

---

<sup>9</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>10</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>11</sup> Sakupljanje svih vrsta otpada zajedno i zajednički transport

<sup>12</sup> Sakupljanje otpadaka odvojeno po vrstama (staklo, plastika, metali, biootpad i sl.) i odvojen transport do mjesta tretmana otpada

<sup>13</sup> Centralizovano putem kontejnera zapremine 5–8 m<sup>3</sup>, uz zgradu ili duž ulice putem kontejnera 1,1 m<sup>2</sup> i od vrata do vrata putem kanti ili kesa

<sup>14</sup> Ručno, poluautomatizovano i automatizovano

<sup>15</sup> Pešević, D. (2022), Upravljanje otpadom, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci

<sup>16</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>17</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>18</sup> Zakon o upravljanju otpadom

Prevenција nastanka otpada obuhvata mjere koje se preduzimaju prije nego što materija, materijal ili proizvod postanu otpad, kojim se smanjuju količine otpada ponovnom upotrebom proizvoda ili produženjem životnog vijeka proizvoda, te mjere kojim se smanjuju štetni uticaji otpada na životnu sredinu i zdravlje ljudi ili sadržaj opasnih materija u materijalima i proizvodima. Ponovna upotreba je svaki postupak kojim se proizvod ili njegovi dijelovi koji nisu otpad ponovno koriste u istu svrhu za koju su prvobitno namijenjeni i proizvedeni. Ponovno iskorišćenje otpada je bilo koji postupak ili metoda kojom se obezbjeđuje ponovno iskorišćenje otpada u skladu sa R-listom, koja je sastavni dio propisa kojim se regulišu kategorije, ispitivanje i klasifikacija otpada.<sup>19</sup>

Primarni oblik finansiranja u SUKO realizuje se putem načela „zagađivač plaća”, što znači da proizvođač ili vlasnik otpada snose značajan dio troškova sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana, odlaganja otpada i monitoringa, kao i troškova sanacionih mjera šteta u životnoj sredini prouzrokovanih otpadom. Dodatno finansiranje projekata u cilju provođenja lokalnih i zajedničkih planova upravljanja otpadom, izgradnje postrojenja za upravljanje otpadom, podsticanja odvojenog prikupljanja otpada, unapređivanja organizacije upravljanja otpadom itd. obezbjeđuju se iz namjenskih sredstava Fonda, te namjenskih sredstava budžeta JLS, kredita, donacija i drugih izvora finansiranja, u skladu sa Zakonom.

## 2.2. Institucionalne uloge, nadležnosti i odgovornosti

Nadležnosti u upravljanju otpadom, kao dijelu zaštite životne sredine, uređene su Ustavom i zakonima koji regulišu ovu oblast. Subjekti nadležni za upravljanje otpadom jesu: Vlada RS, Ministarstvo, Fond, JLS i stručne organizacije za ispitivanje otpada.<sup>20</sup>

Vlada RS, putem nadležnih organa i organizacija, obezbjeđuje upravljanje otpadom na teritoriji RS. Vlada RS, na prijedlog Ministarstva, predlaže zakone na usvajanje Narodnoj skupštini Republike Srpske, te donosi Strategiju i Republički plan.

Ministarstvo je nadležno<sup>21</sup> da:

- Priprema zakone iz svoje nadležnosti;
- Priprema Strategiju u saradnji sa nadležnim organima;
- Predlaže Vladi RS Republički plan;
- Prati stanje, koordinira i vrši poslove upravljanja otpadom koji su značajni za RS;
- Daje saglasnost na zajedničke i lokalne planove upravljanja otpadom;
- Izdaje dozvole, saglasnosti i druge akte propisane Zakonom;
- Utvrđuje ovlašćene organizacije u skladu sa Zakonom;
- Priprema Izvještaj o sprovođenju Republičkog plana i podnosi ga Vladi RS na usvajanje svake tri godine;
- Vršiti upravni nadzor nad primjenom odredaba Zakona i propisa donesenih na osnovu njega;
- Vršiti nadzor nad radom Fonda i ovlašćenih pravnih lica.

Ministar donosi podzakonska akta iz oblasti upravljanja otpadom.

---

<sup>19</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>20</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>21</sup> Zakon o republičkoj upravi i Zakon o upravljanju otpadom

Fond obavlja poslove<sup>22</sup> koji se, između ostalog, odnose na:

- Prikupljanje naknada za upravljanje posebnim tokovima otpada;
- Osiguravanje usluga sakupljanja i obrade otpada;
- Koordinaciju učesnika sistema upravljanja otpadom, osim ako nije drugačije uređeno posebnim propisom;
- Vođenje i ažuriranje baze podataka o upravljanju otpadom i količinama otpada, uključujući sekundarne sirovine;
- Izvještavanje o upravljanju otpadom;
- Finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine.

Prema Zakonu, JLS<sup>23</sup>:

- Uspostavljaju i razvijaju SUKO i sistem za njegovo odvojeno sakupljanje;
- Utvrđuju lokacije za reciklažna dvorišta, zelena ostrva i deponije, uključujući i lokacije za sakupljanje kabastog otpada;
- Obezbeđuju i opremaju komunalne objekte (kontejnere, zelena ostrva, centre za sakupljanje komunalnog otpada koji nije moguće odložiti u kontejnere za komunalni otpad (kabasti i drugi otpad));
- Uređuju, obezbeđuju, organizuju i sprovode upravljanje otpadom na svojoj teritoriji;
- Sporazumno formiraju područja za upravljanje komunalnim otpadom, koja obuhvataju više JLS;
- Sprečavaju upravljanje otpadom na način suprotan ovom zakonu i sprovode uklanjanje nezakonito odloženog otpada;
- Snose troškove čišćenja i sanacije divljih deponija, kao i troškove sakupljanja i odvoza otpada sa javnih površina;
- Donose zajedničke ili lokalne planove upravljanja otpadom, obezbeđuju uslove za realizaciju planova i brinu se o njihovom sprovođenju;
- Uređuju postupak naplate usluga u oblasti upravljanja komunalnim otpadom, u skladu sa propisima kojima se regulišu komunalne djelatnosti;
- Organizuju edukativne kampanje za podizanje svijesti javnosti o organizovanom upravljanju otpadom;
- Organizuju akcije čišćenja javnih površina;
- Izvještavaju Ministarstvo o provođenju planova upravljanja;
- Izvještavaju Fond o količinama i strukturi sakupljenog komunalnog otpada na svojim područjima.

Sakupljanje, transport, pretovar, skladištenje, tretman i odlaganje komunalnog otpada u RS vrše KP. Navedena preduzeća uglavnom su organizovana kao akcionarska društva i u cilju održivosti sistema pripremaju i predlažu cijene usluga upravljanja komunalnim otpadom, prikupljaju naknade od domaćinstava i pravnih subjekata i plaćaju naknade operaterima deponija ako su dio područja za upravljanje otpadom sa izgrađenom ZD. Na osnovu odluke skupštine, JLS vrše upravljanje neuređenim deponijama na područjima na kojima nisu izgrađene ZD.

---

<sup>22</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>23</sup> Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o komunalnim djelatnostima

Na područjima za upravljanje otpadom, u skladu sa sporazumom koji zaključuju JLS, formiraju se JP koja upravljaju izgrađenom ZD koje po Republičkom planu prerastaju u centre za upravljanje otpadom.<sup>24</sup> JP upravljaju otpadom pod uslovima i na način propisan u ekološkoj i dozvoli za upravljanje otpadom, koje izdaje Ministarstvo. U cilju održivosti sistema, JP predlažu cjenovnik usluga odlaganja otpada na usvajanje skupštini preduzeća, koju čine predstavnici osnivača – JLS.

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem odredaba ovog zakona i drugih propisa donesenih na osnovu njega vrše inspektori Republičke uprave za inspekcijske poslove i inspektori JLS. Komunalno-inspekcijski nadzor nad provođenjem odredaba navedenog zakona i drugih propisa donesenih na osnovu istog vrši komunalna policija u JLS.

Domaćinstva i pravna lica kao proizvođači/vlasnici komunalnog otpada dužni su da odlažu svoj otpad u kontejnere ili na druge načine koje obezbjeđuje JLS, a opasan otpad iz domaćinstva (otpadne baterije, ulja, boje i lakovi, pesticidi i drugo) dužni su da predaju na mjesto određeno za selektivno sakupljanje opasnog otpada ili ovlašćenom pravnom licu za sakupljanje opasnog otpada. Takođe su dužni da vrše selekciju komunalnog otpada na mjestu nastanka.<sup>25</sup> Domaćinstva i pravna lica snose troškove upravljanja komunalnim otpadom u skladu sa Zakonom i propisima kojima se uređuju komunalne djelatnosti, te aktivno učestvuju u programima i aktivnostima na unapređivanju sistema upravljanja otpadom.

### **2.3. Pravna regulativa karakteristična za područje i predmet revizije**

Ustavom, kao najvišim pravnim aktom RS, zagarantovano je pravo svakom čovjeku da živi u zdravoj životnoj sredini, ali je istovremeno ustanovljena obaveza da kontinuirano radi na poboljšanju i zaštiti okoline, koliko je u njegovoj moći. Društvena zajednica dužna je da obezbjeđuje uslove za realizaciju navedenog.

Komunalni otpad se sakuplja, transportuje, tretira i odlaže u skladu sa Zakonom, posebnim propisima kojima se uređuju komunalne djelatnosti i donesenim planskim dokumentima. U navedenim propisima definisana su prava i obaveze Vlade RS, Ministarstva, Fonda, JLS, domaćinstava, KP i ostalih aktera uključenih u sakupljanje, transport, obradu i odlaganje komunalnog otpada, te formiranje i donošenje cijene navedenih usluga.

Zakonom se, između ostalog, uređuju: vrste i klasifikacija otpada, planiranje, subjekti, odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom, organizovanje upravljanja otpadom, finansiranje upravljanja otpadom, izvještavanje i nadzor, kao i druga pitanja značajna za upravljanje otpadom. Zakonom o komunalnim djelatnostima<sup>26</sup> utvrđuju se komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja.

Strategija je osnovni planski dokument kojim se ocjenjuje stanje upravljanja otpadom, određuju dugoročni ciljevi upravljanja otpadom i obezbjeđuju uslovi za racionalno i održivo upravljanje otpadom i sastavni je dio Strategije zaštite životne sredine Republike Srpske 2022–2032. godine. Republički plan je dokument kojim se određuje i usmjerava upravljanje otpadom na osnovu analize postojećeg stanja i ciljeva upravljanja otpadom utvrđenih Strategijom. Lokalnim planom upravljanja otpadom definišu se ciljevi upravljanja otpadom

---

<sup>24</sup> Centar za upravljanje otpadom je skup više međusobno funkcionalno i/ili tehnološki povezanih postrojenja i uređaja za tretman otpada.

<sup>25</sup> Zakon o upravljanju otpadom

<sup>26</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/11, 100/17

na području JLS u skladu sa Strategijom, kao i mjere i nosioci aktivnosti za postizanje datih ciljeva.

Pravilnikom o metodologiji prikupljanja podataka o otpadu i njihovoj evidenciji,<sup>27</sup> donesenim na osnovu Zakona, propisuje se metodologija za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji JLS.

Odlukama donesenim na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima JLS detaljnije propisuju:

- Uslove i način obavljanja komunalnih djelatnosti;
- Materijalne, tehničke i druge uslove za finansiranje, razvoj, izgradnju i održavanje komunalnih objekata;
- Uslove za funkcionisanje i tehničko-tehnološko jedinstvo sistema i uređaja;
- Mogućnost za subvencionisanu cijenu komunalne usluge, kategorije korisnika i uslove subvencioniranja;
- Jedinicu obračuna za svaku vrstu komunalne usluge i način naplate komunalnih usluga.<sup>28</sup>

Kompletna pravna regulativa korišćena u ovoj reviziji navedena je u Listi referenci<sup>29</sup> u prilogu ovog izvještaja.

---

<sup>27</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 71/15

<sup>28</sup> Zakon o komunalnim djelatnostima

<sup>29</sup> Prilog 1: Lista referenci

### 3. NALAZI

#### 3.1. Organizacioni, pravni i finansijski okvir sistema za upravljanje komunalnim otpadom

##### 3.1.1. Organizacioni okvir sistema za upravljanje komunalnim otpadom

U Prostornom planu Republike Srpske do 2015. godine navodi se da je politika upravljanja komunalnim otpadom u RS projektovana Strategijom upravljanja čvrstim otpadom u Bosni i Hercegovini, po principu regionalnog organizovanja putem međuopštinskih vijeća i izgradnje ZD na kojima bi se odlagao otpad. Dalje se navodi da je, prema entitetskoj varijanti, obrađenoj u pomenutoj strategiji, predviđeno formiranje osam regija za izgradnju ZD. Navedena politika upravljanja komunalnim otpadom prenesena je u sva planska dokumenta donesena u RS, počev od Prostornog plana Republike Srpske do 2015. godine pa do Strategije i Republičkog plana.<sup>30</sup>

Prostornim planom Republike Srpske (2008. god.), kao prostorno-planskim dokumentom najvišeg ranga, utvrđena je obaveza donošenja Strategije do 2011. godine. Strategija je donesena 2017, a Republički plan 2020. godine. Budući da se kasnilo s donošenjem navedenih planskih dokumenata, rokovi izgradnje infrastrukturnih objekata u SUKO utvrđeni su ranijim i važećim Zakonom o upravljanju otpadom.

Zakonom o upravljanju otpadom,<sup>31</sup> donesenim 2002. godine, propisan je rok od četiri godine, od stupanja na snagu Zakona, za provođenje aktivnosti na formiranju međuopštinskih vijeća, izgradnji ZD i zatvaranju, sanaciji i rekultivaciji opštinskih deponija. Izmjenama i dopunama navedenog zakona (2008. god.) rok provođenja navedenih aktivnosti produžen je za još četiri godine. Važećim Zakonom (2013. god.) završetak provođenja pomenutih aktivnosti predviđen je do kraja 2021. godine, dok je Izmjenama i dopunama Zakona<sup>32</sup> (2020. god.) navedeni rok produžen do kraja 2026. godine.

U navedenom periodu zaključena su četiri od planiranih osam sporazuma o formiranju područja za upravljanje otpadom i izgrađene tri ZD, od planiranih sedam i jednog sabirnog centra sa transfer-stanicom. U SUKO sa izgrađenom ZD sporazumno je uključeno 18 JLS. Period izgradnje ZD od osnivanja JP do dobijanja dozvole za upravljanje otpadom u prosjeku je iznosio oko devet godina. Vrijednost izgradnje ZD u Banjaluci i Zvorniku iznosila je oko 28 miliona KM, od čega su oko 80% činila donatorska i kreditna sredstva od međunarodnih institucija. Izgradnja sistema za sakupljanje, transport i spaljivanje deponijskog gasa na ZD u Zvorniku nije završena u skladu sa glavnim projektom. Aktivnosti planiranja i izgradnje SUKO prikazani su na sljedećem grafikonu.

---

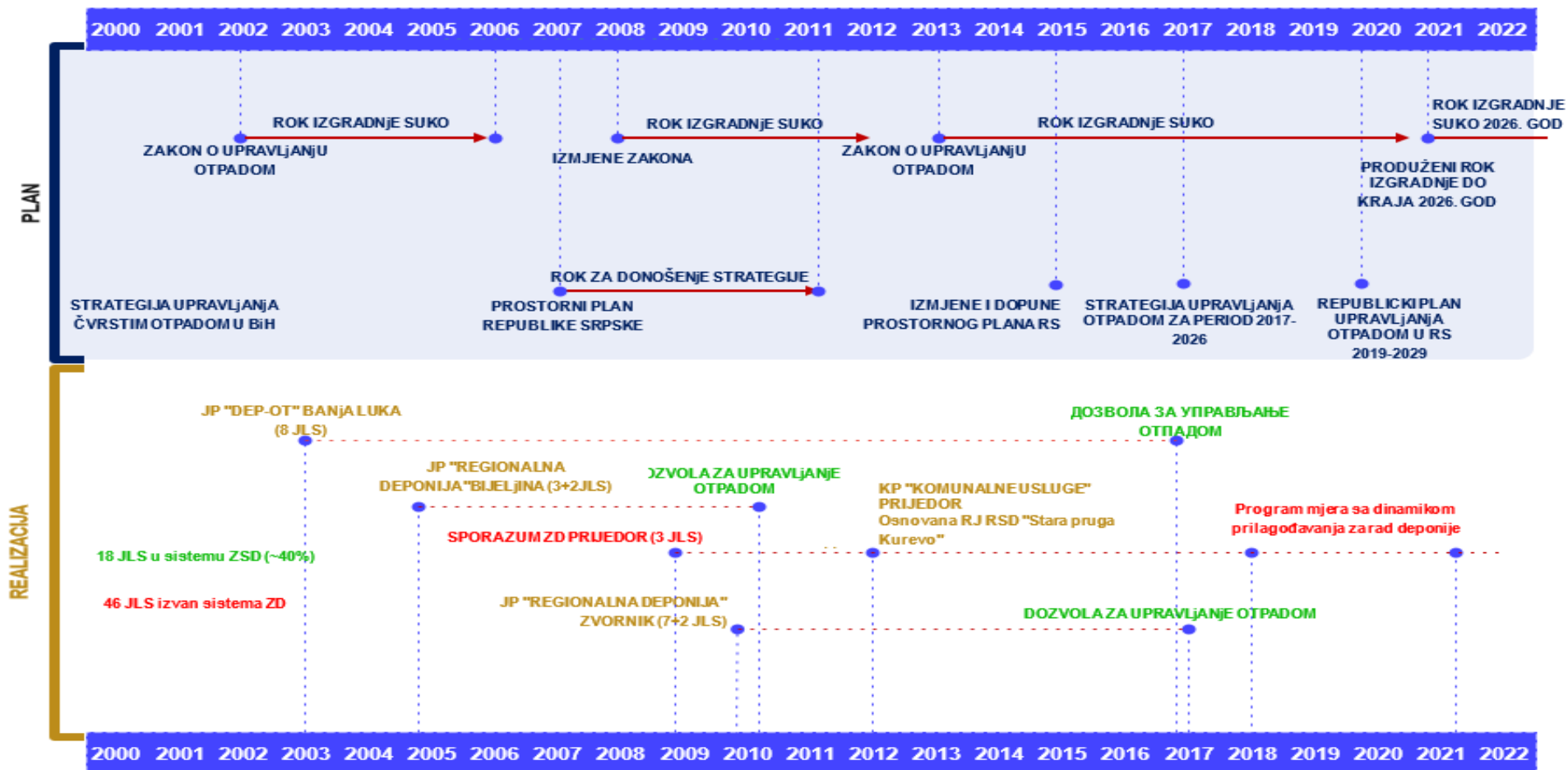
<sup>30</sup> Prilog 2: Karta regija u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom

<sup>31</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 53/02

<sup>32</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 70/20



Grafikon 1. Planiranje i realizacija aktivnosti na izgradnji SUKO u RS



Izvor: Dokumentacija i evidencije Ministarstva, JP i JLS

U Republičkom planu navodi se da su u RS osnovane još dvije ZD.<sup>33</sup> Na studijama slučaja dodatno su prikazane poteškoće u formiranju i izgradnji navedenih deponija u regijama Doboj i Prijedor.

Sporazum o formiranju područja za upravljanje otpadom i izgradnji ZD u Prijedoru, od planiranih šest, zaključile su tri JLS<sup>34</sup> 2009. godine. Radna jedinica za upravljanje ZD osnovana je 2012. godine u okviru KP „Komunalne usluge“ iz Prijedora. Ministarstvo je 2018. godine odobrilo Mjere sa dinamikom prilagođavanja rada postojeće deponije komunalnog otpada, a Rješenjem iz 2021. godine obnovilo navedene mjere sa rokom važenja do kraja 2026. godine. Projekat transformacije neuređene deponije u sanitarnu (ZD) u Prijedoru, usljed nedostatka finansijskih sredstava,<sup>35</sup> od 2015. godine nalazi se u fazi zastoja.

Provodeći revizijske aktivnosti u šest JLS u regijama Doboj, Foča i Mrkonjić Grad, kao i intervju u Ministarstvu, revizija je utvrdila da u preostale četiri regije do sada nisu organizovani zvanični sastanci radi formiranja zajedničkih područja za upravljanje otpadom i određivanja lokacije za izgradnju ZD.

Usljed izostanka formiranja područja za upravljanje otpadom u regiji Doboj (11 JLS), Grad Doboj 2014. god. osnovao je JP „Regionalna deponija Doboj“, koje upravlja opštinskom deponijom gdje se otpad odlaže od 1977. godine. Na navedenu deponiju u periodu obuhvaćenom revizijom otpad je u kontinuitetu odlagalo osam JLS, od toga šest iz Federacije Bosne i Hercegovine. Iako pomenuto preduzeće ne posjeduje lokacijske uslove za izgradnju deponije, Ministarstvo je 2017. godine donijelo Rješenje o izdavanju ekološke dozvole, a 2021. godine Rješenje o obnavljanju ekološke dozvole u cilju zatvaranja i sanacije neuređene deponije i izgradnje nove sanitarne deponije. RS je vlasnik zemljišta na kome je smještena deponija i na istom su, uz samo tijelo deponije, izdate koncesije za korišćenje kamenoloma.<sup>36</sup>

Revizija je utvrdila da je izgradnja SUKO, definisana Zakonom i planskim aktima RS, teško provodiva. Naime, visoka cijena izgradnje ZD, nedovoljan broj stanovnika i razućenost JLS unutar pojedinih regija učinili su neizvjesnim izgradnju i održivost navedenog sistema.<sup>37</sup> U Strategiji upravljanja čvrstim otpadom za Bosnu i Hercegovinu iz 2000. godine (izrađena u sklopu PHARE projekta EU)<sup>38</sup> ističe se da izgradnja i rad savremenih sanitarnih deponija, i kad su izvedene prema minimalnim standardima, nisu održivi ako količina otpada koji će se deponovati ne prelazi 200–300 t dnevno. U RS navedeni uslov od najmanje 73.000–110.000 t komunalnog otpada godišnje ispunjava samo jedna regija, ali drugi uslov, naveden u prethodno pomenutoj strategiji, od minimalno 500.000 stanovnika, ne ispunjava nijedna regija.

---

<sup>33</sup> U Republičkom planu umjesto termina zajednička deponija (zakonski termin) koristi se termin regionalna deponija.

<sup>34</sup> Grad Prijedor, Opštine Oštra Luka i Kozarska Dubica

<sup>35</sup> Prema postojećoj projektnoj dokumentaciji, predračunska vrijednost kompletnih radova transformacije postojeće neuređene deponije u sanitarnu procijenjena je na oko 11 mil. KM.

<sup>36</sup> Ugovor o koncesiji za eksploataciju tehničkog građevinskog kamena krečnjaka na ležištu „Karabegovac“ zaključen je 4.12.2006. godine sa preduzećem „Kamenolom Karabegovac“ d. o. o. Doboj, na period od 30 godina.

<sup>37</sup> Prilog 3: Broj stanovnika po regijama (popis 2013. god.)

<sup>38</sup> Tehnički izvještaj br. 3 – Institucionalne i organizacijske strukture, autor Dejvid Kembel

Radi smanjenja troškova transporta otpada iz JLS koje su udaljene od ZD, planirana je izgradnja transfer-stanica.<sup>39</sup> U osnovanim zajedničkim područjima sa izgrađenim ZD planirana je izgradnja tri transfer-stanice, i to u Gradišci, Prnjavoru i Bratuncu (Milićima). Grad Gradiška je 2009. godine izgradio sopstvenu transfer-stanicu u vrijednosti od oko 50.000 KM. Transfer-stanica smještena je u krugu KP, i u njegovom je vlasništvu. Republičkim planom predviđeno je da navedeni infrastrukturni objekat, osim Gradiške, koristi i opština Srbac, što do momenta vršenja revizije nije realizovano. Nijednim dokumentom nije definisano vlasništvo navedenih komunalnih objekata koje je potrebno izgraditi u regiji Banjaluka, niti nosioci troškova transporta otpada od transfer-stanice do deponije, što je osnovni smisao izgradnje tih objekata.

Izgradnja transfer-stanice namijenjene za pretovar otpada iz opština Milići, Bratunac, Vlasenica i Srebrenica planirana je glavnim projektom izgradnje ZD na lokaciji „Kušlat“ u opštini Milići. Projektovana vrijednost navedenog infrastrukturnog objekta iznosila je oko 1,5 miliona KM i isti bi funkcionisao kao organizacioni dio JP „Regionalna deponija“ Zvornik. U Studiji implementacije projekta pomenute transfer-stanice konstatovano je da izgradnja navedenog objekta nije ekonomski održiva, te se opštinama, kao najjeftinija opcija, predlaže transport otpada direktno na deponiju, s upotrebom vozila minimalne nosivosti od šest tona.

Zakonom je određeno da su JLS dužne do 2021. godine odrediti lokacije za reciklažna dvorišta i zelena ostrva, uključujući i lokacije za sakupljanje kabastog otpada, a do 2025. godine izgraditi navedene infrastrukturne objekte. Revizija je utvrdila da JLS obuhvaćene ovom revizijom do sada nisu odredile pozicije za zelena ostrva i reciklažna dvorišta, u svojim prostorno-planskim dokumentima. Tri JLS koje su imale određene lokacije za reciklažno dvorište u prostorno-planskim dokumentima izvršile su promjenu namjene tih lokacija.

KP „Progres“ iz Doboja izgradio je komunalne objekte na 46 lokacija (javne površine) koji se u Lokalnom planu upravljanja otpadom za grad Doboju vode kao zelena ostrva. Slični objekti izgrađeni su i u Banjaluci (25), na Palama (16), u Modriči (10) i Gradišci (2), u sklopu provođenja raznih projekata. Obilaskom terena revizija se uvjerila da su navedeni objekti uređena kontejnerska mjesta namijenjena za sakupljanje miješanog komunalnog otpada.

Od ostalih infrastrukturnih objekata u SUKO izgrađene su dvije sortirnice, i to jedna u Doboju, a druga u sklopu ZD u Banjaluci. Navedene sortirnice nisu u funkciji, u Doboju usljed poplava 2014. godine, dok sortirnica izgrađena 2019. godine u sklopu ZD u Banjaluci nije u funkciji zbog organizacionih neusaglašenosti.

Ciljevi predstavljeni Republičkim planom definisani su za period 2019–2024. i 2025–2029. godine. Prema navedenom planu, kao krajnji rok za izradu lokalnih ili zajedničkih planova upravljanja otpadom određena je 2024. godina. Prema evidenciji Ministarstva, saglasnosti na lokalne planove upravljanja otpadom do sada je dobilo 14 JLS.<sup>40</sup>

Analizom Republičkog plana utvrđeno je da procjena finansijskih sredstava i rokovi za provođenje pojedinih aktivnosti nisu zasnovani na mogućoj dinamici provođenja aktivnosti, kao ni na izvjesnim izvorima finansiranja SUKO. Ukupno predviđena potrebna sredstva za prevenciju, unapređivanje i izgradnju SUKO u periodu 2019–2024. iznose oko 68 miliona KM. U navedenom dokumentu određen je isti vremenski rok za donošenje lokalnih planova upravljanja otpadom i za izgradnju određenog broja republičkih centara za upravljanje komunalnim otpadom,<sup>41</sup> za šta je potrebno, zaključno sa 2024. godinom, izdvojiti 28 miliona

---

<sup>39</sup> Transfer ili pretovarna stanica je mjesto do kojeg se otpad doprema i privremeno skladišti radi razdvajanja ili pretovara prije transporta na tretman ili odlaganje (Zakon o upravljanju otpadom).

<sup>40</sup> Prilog 4: Pregled JLS sa donesenim planovima upravljanja otpadom

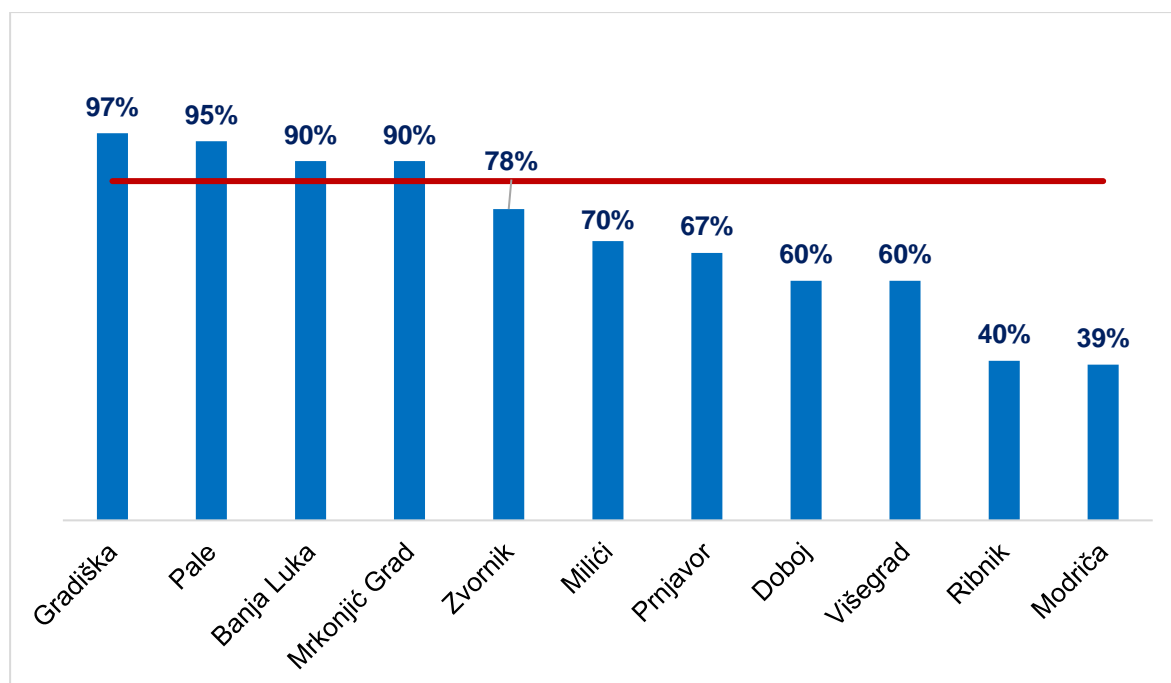
<sup>41</sup> Centar za upravljanje otpadom je skup više međusobno funkcionalno i/ili tehnološki povezanih postrojenja i uređaja za tretman otpada

KM. Iz prethodnih nalaza vidljivo je da je izgradnja ZD, kao prvog stepena izgradnje pomenutih centara, u zastoju od 2016. godine. U potpunosti su izostala i planirana ulaganja u prevenciju nastanka otpada u periodu 2019–2024. godine u visini od oko 15 miliona KM od strane Ministarstva, Fonda, JLS, IPA fonda i drugih subjekata. Pojedini lokalni planovi bez utvrđene dinamike provođenja pojedinih aktivnosti i realnih izvora finansiranja nisu u funkciji provođenja ciljeva Republičkog plana.

Za obavljanje djelatnosti sakupljanja, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada pravno lice ili preduzetnik pribavlja dozvolu za upravljanje otpadom, koju izdaje Ministarstvo. Rješenja kojima se izdaju dozvole za upravljanje otpadom izdaju se na period važenja od pet godina. Dozvolu za sakupljanje i transport otpada dobila su KP u 36 JLS. Provedenim revizijskim aktivnostima u JLS revizija je utvrdila da osnovni uzrok nepodnošenja zahtjeva KP za dobijanje dozvola za upravljanje otpadom jeste to što opštinske deponije na koje KP odlažu otpad nemaju status neuređenih deponija,<sup>42</sup> već su to divlje deponije.

Provedenim revizijskim aktivnostima utvrđeno je da su podaci o obuhvatu stanovništva organizovanom uslugom sakupljanja otpada različiti po JLS.

Grafikon 2. Organizovano sakupljanje komunalnog otpada od domaćinstava



Izvor: Dokumentacija i evidencije JLS

Republičkim planom postavljen je cilj od 85% pokrivenosti domaćinstava organizovanim odvozom otpada u 2024. godini. Iz grafikona je vidljivo da su četiri JLS realizovale postavljene cilj.

Posljedica neorganizovanog sakupljanja otpada na teritorijama JLS jeste nastajanje divljih deponija, a to su divlja odlagališta otpadnih materija odloženih na javnoj ili drugoj površini, suprotno Odluci o prikupljanju i odvoženju komunalnog otpada.<sup>43</sup> Ministarstvo ne raspolaže potpunim i pouzdanim podacima o broju divljih deponija u RS. Na području devet JLS,

<sup>42</sup> Neuređena deponija je opštinska deponija na koju se odlaže otpad na osnovu odluke JLS, ali koja ne ispunjava sanitarne uslove utvrđene propisom kojim se reguliše odlaganje otpada na deponije.

<sup>43</sup> Odluka o prikupljanju i odvoženju komunalnog otpada („Službeni glasnik grada Doboja”, broj 1/16)

obuhvaćenih uzorkom, identifikovane su 304 divlje deponije. One konstantno nastaju i na područjima na kojima je organizovano sakupljanje i odvoz otpada. U dvije JLS koje na svojim područjima nisu izvršile formalno identifikovanje divljih deponija imaju saznanja o njihovom postojanju. I revizija je utvrdila da navedeni broj divljih deponija nije konačan: obilaskom terena identifikovano je još 10 divljih deponija na području tri JLS.

Na oko 60% identifikovanih divljih deponija procijenjena količina odbačenog otpada je oko 90.000 tona. Na navedenim divljim deponijama odložene su različite kategorije otpada: komunalnog, građevinskog, poljoprivrednog, industrijskog, medicinskog, električnog i elektronskog, životinjskog itd., što predstavlja dodatnu opasnost za živote i zdravlje ljudi kao i životnu sredinu. Osnovna karakteristika divljih deponija jeste njihova dinamika nastajanja, što prouzrokuje da podatak o istim iz jedne godine u sljedećoj godini već nije relevantan. Provedeni intervjui sa predstavnicima JLS i KP pokazuju da je veoma teško ukloniti divlju deponiju, tj. pravilo je da se divlja deponija na istom mjestu konstantno obnavlja. U periodu obuhvaćenom revizijom sanirana je 61 divlja deponija ili 20% identifikovanih.

### 3.1.2. Pravni okvir sistema za upravljanje komunalnim otpadom

Zakonska regulativa na nivou RS kompletirana je potrebnim podzakonskim aktima u cilju upravljanja komunalnim i drugim vrstama otpada iz domaćinstva. Izmjenama Zakona iz 2020. godine<sup>44</sup> data je mogućnost da se, izuzetno, otpad može odlagati na postojeće neuređene deponije utvrđene odlukom skupštine JLS, na području na kojem nisu uspostavljene ZD. Istovremeno, ne postoje uputstva za rad ili za poboljšanje rada takvih deponija. Za posljedicu imamo da su u većini JLS obuhvaćenih revizijom aktivna odlagališta otpada i dalje u statusu divljih deponija, što predstavlja rizik po očuvanje zdravlja ljudi i životne sredine.

U kontekstu navedenog bitno je napomenuti da JLS imaju određene nadležnosti, definisane Zakonom i podzakonskim aktima, koje se odnose i na pojedine faze upravljanja i drugim vrstama otpada koji se prikuplja od domaćinstava. Upravljanje komunalnim otpadom u većini JLS obuhvaćenim revizijom propisano je putem Odluke o komunalnom redu, a u manjem broju JLS dodatno i odlukama ili pravilnicima koji bliže definišu načine i uslove odvoza otpada. Funkcionalan SUKO podrazumijeva integralni pristup upravljanja svim kategorijama otpada na lokalnom nivou.<sup>45</sup> U podzakonskim aktima donesenim na nivou JLS izostala je potpuna pravna uređenost koja bi obezbijedila efikasno provođenje sljedećih aktivnosti:

- Odvojenog sakupljanja otpada (načini odvojenog sakupljanja, prava i obaveze učesnika, nosioci i načini finansiranja pojedinih aktivnosti u procesu odvojenog sakupljanja otpada);
- Sakupljanja kabastog i posebnih vrsta otpada od domaćinstava (opasni otpad iz domaćinstava, građevinski otpad, otpadne gume, otpadna vozila, baterije i akumulatori, električni i elektronski otpad, otpadna ulja itd);

---

<sup>44</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 70/20

<sup>45</sup> Integralni pristup podrazumijeva pravilan izbor i primjenu optimalnih tehnologija kojima se ostvaruju posebni ciljevi upravljanja otpadom uz definisanje adekvatne zakonske regulative. Umjesto hijerarhije preferiranih opcija upravljanja otpadom, integralni pristup je holistički (sveobuhvatan), koji prepoznaje da sve opcije mogu imati ulogu u upravljanju otpadom u zavisnosti od lokalne situacije (McDougall, et. al. 2008). Prema Pešević, D. (2022), Upravljanje otpadom, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci.

- Izgradnje i upravljanja infrastrukturnim objektima sa lokacijama za reciklažna dvorišta, transfer-stanice, zelena ostrva;
- Upravljanja neuređenim deponijama na područjima na kojima nije izgrađena ZD, sanacije i zatvaranja neuređenih deponija i monitoringa saniranih deponija;
- Sanacije neuređenih i divljih deponija (nosioci troškova i aktivnosti na sanaciji svih lokacija na kojim se nalazi zaostali otpad);
- Postupanja s otpadom koji nastaje u vanrednim situacijama (npr. poplava, zemljotres, snijeg, udes, epidemija itd.);
- Mjera prevencije nastanka otpada u domaćinstvima i aktivnosti organizovanja edukativnih kampanja za podizanje svijesti javnosti o ekološki prihvatljivom načinu upravljanja otpadom.

Aktivnosti odvoza kabastog otpada propisane su na različite načine u JLS. Dio JLS propisao je da se kabasti otpad preuzima po pozivu vlasnika, pri čemu se usluga odvoza plaća po preuzimanju otpada i po cijeni koju određuje KP. U JLS navedeno obrazlažu nepostojanjem adekvatnih lokacija za odlaganje navedenog otpada (reciklažna dvorišta).<sup>46</sup> Jedan dio JLS omogućava korisnicima usluga da u određene dane u sedmici/mjesecu mogu odlagati kabasti otpad na kontejnerskim mjestima u okviru redovne cijene usluge, a troškove odvoza snosi JLS. Istovremeno, nije propisano ko snosi troškove odvoza navedenog otpada odloženog izvan propisanih termina.<sup>47</sup> Pomenuti otpad na području obje grupe JLS skoro svakodnevno se odlaže u kontejnere ili pored njih u svim JLS, što povećava troškove odvoza otpada, koji padaju na teret JLS ili KP. Grad Prnjavor na urbanom području uz redovnu cijenu usluge obračunava i paušalni iznos za odvoz kabastog otpada.

Pojam i struktura komunalnog otpada različito su definisani u Zakonu i podzakonskim aktima JLS. U podzakonskim aktima većine JLS kao dio komunalnog otpada navodi se i životinjski otpad, iako se odredbe Zakona ne primjenjuju na leševe uginulih životinja i nusproizvode životinjskog porijekla.<sup>48</sup> Sa navedenim otpadom postupa se u skladu sa drugim propisima.<sup>49</sup> Pravna neuređenost zbrinjavanja životinjskog i drugih vrsta otpada iz domaćinstva na nivou JLS dovodi do miješanja navedenih kategorija otpada sa ostalim komunalnim otpadom u svim fazama upravljanja, što može uticati na živote i zdravlje ljudi i što je u određenim slučajevima Zakonom zabranjeno.

Zakonom o upravljanju otpadom, Zakonom o komunalnim djelatnostima i Republičkim planom propisano je da je JLS obavezna da obezbjeđuje izgradnju, održavanje i korišćenje javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje svojih funkcija. Zakonom o komunalnim djelatnostima predviđeno je da JLS davaocu komunalne usluge daje na upravljanje, korišćenje i održavanje komunalne objekte i uređaje individualne i zajedničke komunalne potrošnje, što se definiše ugovorom.

Podzakonskim aktima u JLS obuhvaćenim revizijom različito je definisano vlasništvo kontejnera kao komunalne infrastrukture izgrađene na javnim površinama. Po odlukama,

---

<sup>46</sup> Izvještaj o provedenoj akciji „Čisto lice grada“, za period mart–jun 2022, Odjeljenje za komunalne djelatnosti Grada Banjaluka

<sup>47</sup> KP „Vodovod i komunalije“ Zvornik tokom 2022. godine odvezlo je 224 ture navedenog otpada, od čega je Grad Zvornik snosio troškove za 96 odvoza.

<sup>48</sup> Leševi životinjskog porijekla i sastavni dijelovi životinjskog tijela koji nisu namijenjeni ili bezbjedni za ishranu ljudi i životinja, kao i nusproizvodi nastali u procesu klanja životinja iz objekata za uzgoj, držanje, klanje životinja, kao i iz objekata za proizvodnju, skladištenje i promet proizvoda životinjskog porijekla, stajnjak sa farmi i druge prirodne, neopasne supstance koje se koriste u poljoprivredi.

<sup>49</sup> Zakon o nusproizvodima životinjskog porijekla (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 60/2013 i 94/2019), za čije je provođenje zaduženo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

navedena komunalna infrastrukturna oprema je u vlasništvu JLS, davaoca usluga (KP), zajednice etažnih vlasnika, korisnika usluga (fizička i pravna lica) i investitora. U većini JLS ne primjenjuju se propisane norme, tako da su nosioci prava vlasništva drugi subjekti u odnosu na propisane.

Grad Banjaluka je i pravno i u praksi obezbijedio da su kontejneri infrastrukturno-komunalni objekti u vlasništvu Grada. S druge strane, u gradu Doboju vlasnik kontejnera na javnim površinama je KP (većinsko privatno vlasništvo) kome je Grad uveo naknadu za iznajmljivanje kontejnerskih mjesta na javnim površinama, koja na godišnjem nivou iznosi oko 120.000 KM. JLS koje su vlasnici kontejnera ugovore sa KP o prenosu prava korišćenja, upravljanja i održavanja ili nisu zaključile ili nisu redovno produžavale.

U Zakonu o komunalnim djelatnostima data je mogućnost korisniku individualne komunalne usluge da pod određenim uslovima može da ne koristi pojedinu uslugu koju je JLS organizovala na svom području. Navedeno onemogućava da se u podzakonskim aktima propiše obavezno zaključivanje ugovora o odvozu komunalnog otpada za sva domaćinstva i pravna lica na području na kome je uspostavljeno pružanje navedene usluge.<sup>50</sup> Bez obaveznog zaključivanja ugovora o odvozu otpada nije moguće dostići planirani nivo pokrivenosti stanovništva uslugom odvoza otpada od 100% do 2029. godine. Po načinu funkcionisanja i življenja, čovjek je neminovno proizvođač otpada, sa kojim može postupati na propisan ili nepropisan način. Provedenim intervjuima i obilaskom terena revizija se uvjerila da korisnici koji nemaju zaključene ugovore sa KP otpad, između ostalog, odlažu na divlje deponije ili na mjesta za sakupljanje otpada korisnika koji su zaključili ugovor o odvozu otpada.

U situaciji nepotpune pravne uređenosti na lokalnom nivou, pojedina KP su samoinicijativno donosila pravna akta kojima se definišu uslovi i kriterijumi umanjenja naknada za odvoz komunalnog otpada<sup>51</sup> ili su neformalno uređivala dinamiku odvoza komunalnog otpada. U tri JLS dinamika odvoza komunalnog otpada nije propisana, a odvoz se vrši po ustaljenoj praksi KP. Na navedena postupanja skupštine JLS nisu davale saglasnost, čime su pojedina KP preuzimala upravljačku ulogu u SUKO. Procesi rada na neuređenim deponijama nisu propisani od strane KP. Praksa zaključivanja ugovora sa korisnicima usluga odvoza otpada još uvijek nije uspostavljena u svim KP, što izdavanje računa po izvršenoj usluzi i naplatu potraživanja čini nesigurnim.<sup>52</sup>

JP koja upravljaju ZD nemaju donesen pravilnik u vezi sa tehničko-tehnološkim postupanjima i procesima rada na deponiji. Usljed nedostatka takvog akta donesen je znatan broj akata u formi naredbi, uputstava, odluka, informacija itd.,<sup>53</sup> koji ne uređuju sve bitne procese rada na deponiji.

Efikasno upravljanje otpadom zahtijeva koordinaciju republičke i lokalne uprave, stručnjaka, poslovne zajednice, nevladinog sektora i stanovništva, odnosno javnosti. Kako bi ovaj proces bio uspješan, potrebno je da se stanovništvo i javnost podstaknu i osposobe za

---

<sup>50</sup> Ustavni sud Republike Srpske donio je Odluku po kojoj se utvrđuje da čl. 21. st. 1, 2. i 3. Odluke o komunalnom redu na području grada Zvornik (Službeni glasnik Grada Zvornika, broj 3/18), koji se odnosi na obavezno zaključivanje ugovora ili pak fakturisanje usluge bez zaključenog ugovora, nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o komunalnim djelatnostima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 124/11 i 100/17).

<sup>51</sup> Pravilnik o uslovima i kriterijumima za umanjenje naknade za odvoz komunalnog otpada (septembar 2021)

<sup>52</sup> Zakon o komunalnim djelatnostima propisuje da se pružanje i korišćenje komunalnih usluga vrši na osnovu ugovora zaključenog između davaoca komunalne usluge i korisnika usluge

<sup>53</sup> JP „Regionalna deponija Zvornik“ ima donesen 21 pravni akt ove vrste.



učestvovanje u procesima odlučivanja.<sup>54</sup> Učešće javnosti u donošenju odluka na nivou JLS vrši se putem organizovanja javnih rasprava, na koje se stanovništvo poziva usmeno i/ili pismeno. Međutim, po izjavama intervjuisanih službenika u JLS, odziv stanovništva je veoma slab – gotovo da nisu zainteresovani za pitanja iz ove oblasti. Pregledom dokumentacije<sup>55</sup> u subjektima obuhvaćenim revizijom takođe je utvrđeno da korisnici usluga nisu adekvatno informisani, te da im nije omogućeno adekvatno učešće u donošenju ključnih odluka koje se odnose na upravljanje otpadom.

Unapređivanje nivoa javne svijesti podrazumijeva usvajanje adekvatnog obrasca ponašanja na nivou pojedinca, što dovodi do smanjenja nastajanja otpada, podstiče ponovnu upotrebu otpada, razdvajanje otpada za reciklažu i, u krajnjoj liniji, adekvatno i savjesno odlaganje otpada. Ne postoje adekvatne mjere prevencije nastanka komunalnog otpada JLS, kao ni mjere podizanja svijesti građana o značaju pojedinih aktivnosti u SUKO. Osim nedostatka programa i mjera za prevenciju nastanka otpada, kao i mjera za podizanje svijesti građana, utvrđena je i neadekvatna kaznena politika za nesavjesno ponašanje pojedinih vlasnika otpada.

Nije donesena jedinstvena metodologija formiranja cijene usluge odvoza komunalnog otpada (kao ni pojedinačne), tako da se na osnovu ukupnih rashoda KP na godišnjem nivou određuje visina cijene koja će obezbijediti njihovo pokriće. Navedeni način formiranja cijena otežava to što KP pružaju mnoštvo usluga,<sup>56</sup> a da istovremeno nemaju uspostavljene troškovne centre s odgovarajućim računovodstvenim obuhvatima, kako bi se troškovi i prihodi alocirali po djelatnostima i pruženim uslugama KP.

U važećim cjenovnicima u cijeni usluge nije iskazana cijena deponovanja otpada, a u Gradskoj upravi u Gradišci smatraju da postojeći obračun cijena u sebi ne sadrži troškove deponovanja otpada na ZD, te iste snosi Grad. Posljedice nepostojanja metodološkog pristupa u proračunu cijena odvoza komunalnog otpada ogledaju se i u primjeni različitih obračunskih jedinica pri formiranju cijene usluga po JLS, od kojih neke imaju otežanu primjenu u praksi. Obračun cijene usluge odvoza komunalnog otpada za pravna lica u JLS vrši se po m<sup>2</sup>, paušalno ili po kontejneru (količina), u zavisnosti od vrste djelatnosti pravnog lica, dok je različitost izbora obračunskih jedinica za fizička lica mnogo izraženija po JLS, što onemogućava vršenje međusobnih poređenja.

Tabela 1. Obračun cijene usluga za fizička lica

JLS	Obračunska jedinica za korisnike usluga zbrinjavanja otpada/fizička lica	
	Urbano područje	Vanurbano područje
Gradiška i Pale	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>
Zvornik i M. Grad	m <sup>2</sup>	domaćinstvo
Banjaluka	m <sup>2</sup> , domaćinstvo	Grad ugovara jedinstvenu cijenu odvoza otpada.

<sup>54</sup> Republički plan upravljanja otpadom u Republici Srpskoj, april 2020. godine

<sup>55</sup> Republički plan upravljanja otpadom u Republici Srpskoj, april 2020. godine, i Lokalni plan upravljanja otpadom za Grad Doboj, decembar 2021. godine

<sup>56</sup> KP vrše i druge djelatnosti, kao što su: održavanje javnih površina, upravljanje pijacom, upravljanje vodom i kanalizacijom, niskogradnja, zimsko održavanje lokalnih puteva, upravljanje grobljima itd.



Prnjavor	m <sup>2</sup> + paušal za kabasti otpad	domaćinstvo
Ribnik	domaćinstvo	domaćinstvo
Modriča i Milići	jednočlano i višečlano domaćinstvo	jednočlano i višečlano domaćinstvo
Doboj	jednočlano, dvočlano i tročlano domaćinstvo	domaćinstvo, MZ (KP samostalno određuje cijenu usluge)
Višegrad	po članu domaćinstva	po članu domaćinstva

Izvor: Odluke o komunalnom redu

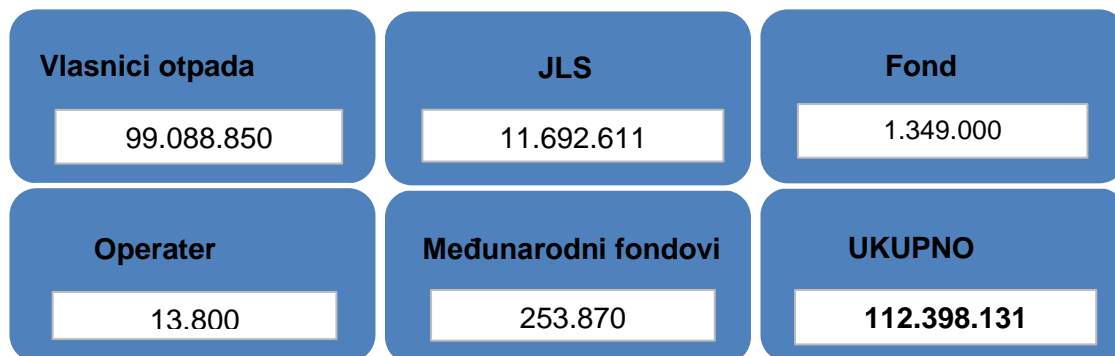
Iz prikazane tabele vidljivo je da se u jedanaest JLS primjenjuje osam različitih načina obračuna cijena usluga, od čega se samo u jednoj JLS u potpunosti vrši obračun cijene usluga po članu domaćinstva kao proizvođaču otpada., što je u saglasnosti sa načelom „zagađivač plaća“.

Obračun cijena po m<sup>2</sup> pokazao se kao teško primjenjiv u znatnom broju JLS, kada su u pitanju stambeni objekti za individualno stanovanje, zbog nesrazmjera površina stambenog prostora i broja korisnika tih stambenih jedinica. U takvim situacijama pojedina KP umanjivala su obračunske površine stambenih jedinica bez saglasnosti JLS. Takođe, ni obračun cijena za pravna lica po m<sup>2</sup> korisnog prostora u određenom broju JLS nije vršen po stvarnim površinama, tako da su u pojedinim JLS vršena umanjena osnovice obračuna i do 70% od stvarnih površina poslovnih prostora.

### 3.1.3. Finansiranje sistema za upravljanje komunalnim otpadom

Na nivou RS, ne postoje objedinjeni podaci o izdvojenim ukupnim sredstvima za finansiranje SUKO za period obuhvaćen revizijom. Finansiranje provedenih aktivnosti u SUKO tokom revidiranog perioda vršeno je iz više izvora.

Grafikon 3. Finansiranje SUKO 2019–2022. u 11 JLS obuhvaćenih revizijom (KM)

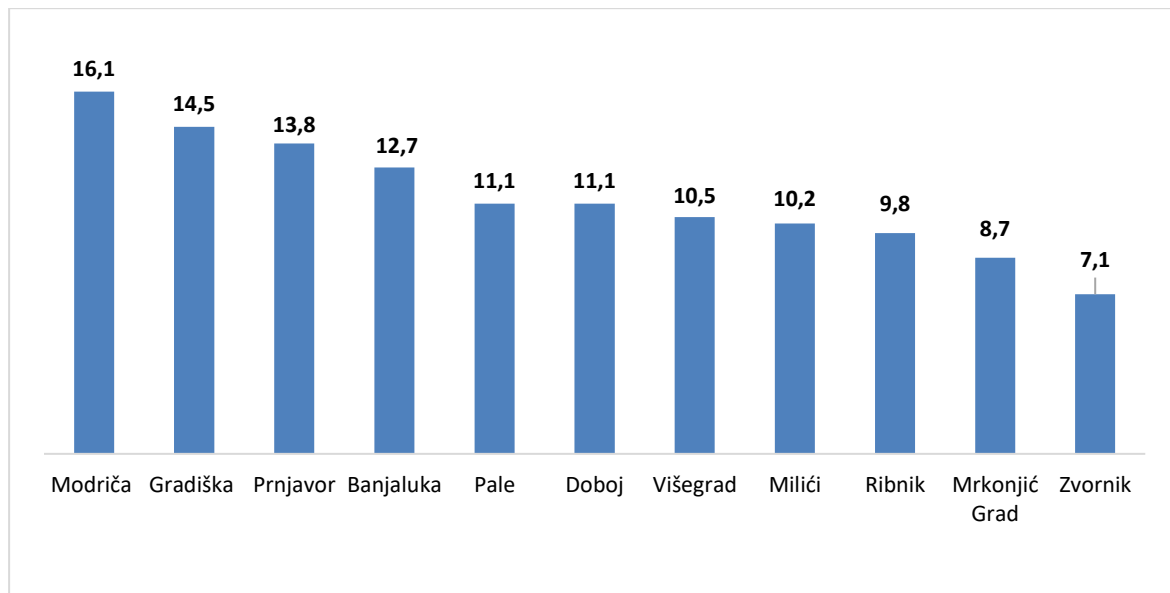


Izvor: Upitnici KP, JLS, ZD, dokumentacija Fonda

Osnovni izvor finansiranja predstavljaju naknade koje KP prikupljaju od vlasnika otpada/korisnika usluga (domaćinstva i pravna lica) po načelu upravljanja otpadom „zagađivač plaća“. Finansijsku podršku pri provođenju određenih aktivnosti u SUKO pružale su i JLS. Iz grafikona je vidljiv izostanak značajnijeg finansiranja iz sredstava koje ovlašćeni operater prikuplja od naknada za stavljanje u promet ambalažnog otpada, kao i nezatno učešće sredstava povučenih iz međunarodnih fondova i projekata.

U ukupnoj fakturisanjoj vrijednosti usluge odvoza otpada domaćinstva učestvuju sa oko 55%. Osim većeg udjela u fakturisanjoj vrijednosti, pažnja javnosti je mnogo više fokusirana na visinu cijene odvoza otpada domaćinstava u odnosu na cijenu usluge za pravna lica. Zbog nemogućnosti poređenja cijene usluge za domaćinstva (primjena različitih obračuna cijene), izračunata je prosječna cijena usluge po domaćinstvu na mjesečnom nivou stavljanjem u odnos ukupno fakturisane vrijednosti sa brojem domaćinstava.

Grafikon 4. Prosječna cijena usluge odvoza komunalnog otpada po domaćinstvu sa PDV-om (KM)



Izvor: Upitnik, dokumentacija i evidencije u JLS

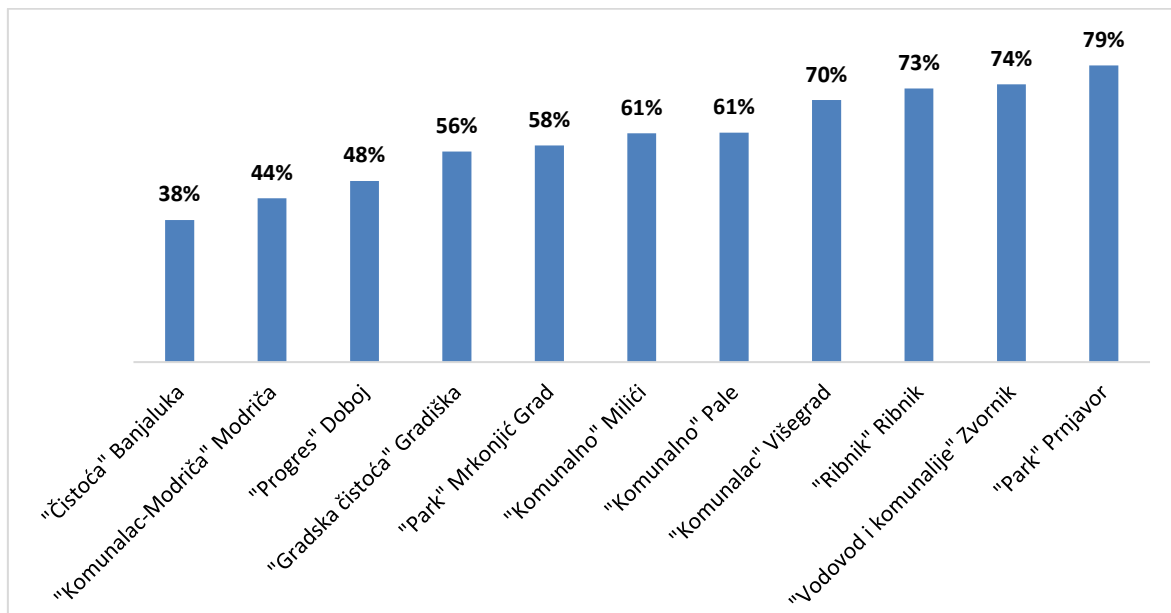
Razlika između najniže i najviše prosječne cijene je veća od dva puta, s tim da je cijena usluge u JLS sa najnižom cijenom opterećena troškom deponovanja otpada na ZD sa oko 25%, tako da je realni raspon cijena znatno veći od prikazanog. Promjene cijena od 2005. godine su vršene različito po JLS, od jednom do pet puta. Promjene cijena usluga odvoza i usluga deponovanja komunalnog otpada na ZD nisu bile usklađene u JLS sa izgrađenim navedenim deponijama.

KP su odgovorna za svoje finansijsko poslovanje tako što prikupljaju naknade od korisnika usluga i vrše angažovanje tih sredstava u cilju efikasnog upravljanja povjerenim poslovima odvoza komunalnog otpada. Naplativost fakturisanih usluga od pravnih i fizičkih lica iznosila je u dvije JLS 70–75%, u pet JLS 80–90% i u četiri JLS preko 97%.<sup>57</sup>

Provođenjem revizije utvrđeno je da većina KP najveći dio prihoda ostvarenih vršenjem usluga odvoza otpada kao i prihoda od drugih usluga angažuje za isplate zarada zaposlenih.

<sup>57</sup> Pale, Mrkonjić Grad, Doboj i Gradiška

Grafikon 5. Učešće troškova zarada, naknada i ostalih ličnih rashoda u poslovnim prihodima KP za 2022. god.



Izvor: Bilansi uspjeha KP za period od 1.1. do 31.12. 2022. godine

Iz grafikona je vidljivo da većina KP ima opterećenost ukupnog prihoda troškovima zarada, naknada i ostalih ličnih rashoda više od 60%, što za posljedicu ima otežanost/nemogućnost nabavke neophodnih osnovnih sredstava, otežanost/nemogućnost provođenja planova i programa razvoja SUKO, kao i otežanost/nemogućnost izmirenje obaveza.

U uslovima nepovoljne finansijske pozicije KP, finansijsku podršku SUKO pružalo je sedam od 11 JLS.

Tabela 2. Finansiranje aktivnosti u SUKO od strane JLS

JLS	Banjaluka	Gradiška	Doboj	Zvornik	Milići	Ribnik	Pale
Iznos sredstava	7.450.243	1.603.992	1.398.535	859.484	180.767	171.632	27.957
Predmet finansiranja	Odvoz otpada sa javnih površina i ruralnih područja	Troškovi deponovanja otpada na ZD i drugi troškovi	Troškovi poslovanja JP "Regionalna deponija" Doboj	Otplata kredita ZD i odvoz kabastog otpada	Otplata kredita ZD	Troškovi poslovanja	Troškovi poslovanja

Izvor: Upitnici KP, dokumentacija i evidencije JLS

Četiri JLS iz prikazane tabele finansirale su aktivnosti poslovanja tri JP čije bi poslovanje u postojećoj organizacionoj strukturi bilo neodrživo bez odobrenih (redovnih) subvencija. Opština Ribnik tokom revidiranog perioda subvencionisala je KP u visini od 53% prihoda ostvarenih prodajom učinaka (odvoz otpada). Grad Doboj subvencionisao je JP „Regionalna deponija“, koje upravlja neuređenom deponijom u Doboju, u visini 34% od prihoda ostvarenih prodajom učinaka (deponovanje otpada). Gradu Zvorniku i Opštini Milići na ime otplate kredita JP „Regionalna deponija“ Zvornik obustavljena je uplata sredstava po osnovu raspodjele prihoda indirektnih poreza u visini od 26% ukupno ostvarenih prihoda od prodaje učinaka u JP.

Grad Gradiška finansirao je troškove deponovanja otpada na ZD u iznosu od 1.556.992 KM, što čini oko 14% fakturisane vrijednosti usluga odvoza otpada. Grad Banjaluka finansirao je sa 3.044.181 KM odvoz komunalnog otpada s ruralnog područja grada, te sa 4.406.062 KM odvoz komunalnog otpada sa javnih površina, koji se uglavnom odnosi na kabasti, građevinski, baštenski, miješani komunalni i drugi otpad koji se odlaže pored kontejnera ili na drugim javnim mjestima.

Finansiranje aktivnosti u oblasti upravljanja komunalnim otpadom u JLS obuhvaćenim revizijom vršio je i Fond, u svim JLS obuhvaćenim revizijom, putem određenih projekata u ukupnoj vrijednosti od 1.349.000 KM.

Tabela 3. Finansiranje SUKO od strane Fonda

Red. br.	Predmet finansiranja	Iznos sredstava (KM)	Broj JLS
1.	Specijalizovana vozila	318.000	4
2.	Specijalizovana vozila i određeni broj kontejnera	263.000	3
3.	Izgradnja objekata i nabavka opreme za razdvajanje otpada	490.000	5
4.	Nabavka opreme za rad na deponiji	150.000	1
5.	Ostalo	128.000	3
6.	<b>UKUPNO</b>	<b>1.349.000</b>	

Izvor: Evidencije i dokumentacija Fonda

Iako su sredstva Fonda kojima je finansiran SUKO bila skromna, finansiranje (sufinansiranje) nabavke osam specijalizovanih vozila u vrijednosti od 581.000 KM bilo je veoma značajna pomoć za sedam KP. Izgradnja objekata i nabavka opreme za razdvajanje otpada korištene su za jačanje kapaciteta pet KP. Projekti kojima je bila predviđena izgradnja zelenih ostrva u pojedinim JLS korišteni su za uređenje kontejnerskih mjesta. Nabavka opreme za primarno razdvajanje otpada domaćinstava nije dala očekivane rezultate usljed nespremnosti korisnika usluga da vrše navedenu aktivnost uz određene povlastice. U situaciji ograničenih novčanih sredstava za finansiranje SUKO, revizija je utvrdila da je odlukom Vlade RS Fond sufinansirao nabavku opreme u visini od 150.000 KM pravnom licu za rad na deponiji u Doboju. Navedena oprema, koja služi za sabijanje otpada, iznajmljuje se JP koje upravlja deponijom za oko 180.000 KM na godišnjem nivou.

Sredstvima iz međunarodnog fonda (IPA) u Višegradu finansirana je nabavka novog vozila za odvoz otpada u vrijednosti od 181.261 KM. Osim nabavke vozila, u pomenutoj JLS finansirana je i nabavka kontejnera.

### 3.2. Provođenje aktivnosti na zbrinjavanju komunalnog otpada

#### 3.2.1. Aktivnosti na sakupljanju, tretmanu i transportu komunalnog otpada

Sakupljanje i odvoz komunalnog otpada predstavlja prvi korak i veoma značajnu kariku u SUKO. U JLS obuhvaćenim ovom revizijom vršeno je zbirno sakupljanje komunalnog otpada,<sup>58</sup> putem kontejnera zapremine 1,1–4 m<sup>3</sup> postavljenih duž ulica ili uz zgrade (dominantan način), putem kontejnera 5–8 m<sup>2</sup> (centralizovano sakupljanje otpada) i „od

<sup>58</sup> Sakupljanje svih vrsta otpada zajedno i zajednički transport do deponije

vrata do vrata“, sakupljanjem kesa ili pražnjenjem kanti od svakog domaćinstva u određeno vrijeme.

Razdvajanje otpada na mjestu nastanka jedan je od osnovnih preduslova za njegovu ponovnu upotrebu, reciklažu ili iskorišćenje. Republičkim planom predviđeno je organizovanje sistema odvojenog sakupljanja komponenata komunalnog otpada, i to minimalno 10% ukupne količine sakupljenog komunalnog otpada do 2024. godine.

Ukupno izdvojena količina ambalažnog komunalnog otpada u 2022. godini u JLS obuhvaćenim revizijom iznosila je oko 1.100 tona ili oko 1% ukupno sakupljenog komunalnog otpada na području navedenih JLS. Odvojeno sakupljanje komunalnog otpada (uglavnom karton, papir i najlon) na mjestu nastanka vršeno je većinom putem mrežastih kontejnera, a navedeni način sakupljanja komunalnog otpada zabilježen je u šest<sup>59</sup> od jedanaest JLS. Količina sakupljenog reciklabilnog materijala u odnosu na ukupno sakupljeni komunalni otpad kretala se od 0,2% na Palama do 1,5% u Banjaluci, gdje KP, osim odvojenog sakupljanja reciklažnog otpada, vrši i otkup navedenih materijala od fizičkih i pravnih lica.

Savremeni sistem upravljanja komunalnim otpadom u Evropi izgrađen je u posljednjih 20 godina. Najveći udio izdvojenog i recikliranog komunalnog otpada u 2019. godini zabilježen je u Njemačkoj: 67% u odnosu na ukupno proizvedeni komunalni otpad. Najveći rast stope izdvojenog i recikliranog komunalnog otpada u periodu 2004–2019. godine zabilježen je u Litvaniji, sa 2 na 50%, dok je Slovenija u istom periodu povećala udio izdvojenog reciklažnog materijala sa 20 na oko 60% od ukupno proizvedenog komunalnog otpada.<sup>60</sup> Reciklaža u navedenim primjerima uključuje reciklažu materijala, kompostiranje i anaerobnu digestiju.

Neodređenost pozicija kontejnera (kontejnerska mjesta), nedostatak i neuređenost kontejnerskih mjesta i nedostatak i dotrajalost kontejnera neki su od osnovnih problema u procesu sakupljanja otpada na ovom nivou upravljanja SUKO u JLS obuhvaćenim revizijom.

Osam od 11 JLS nemaju formiranu komisiju od predstavnika pojedinih odjeljenja lokalne uprave i KP, u cilju određivanja kontejnerskih mjesta za odlaganje komunalnog otpada, što ukazuje na izostanak planskog pristupa u određivanju mreže kontejnerskih mjesta. U JLS koje imaju formiranu komisiju aktivnosti određivanja pozicija kontejnera provode se sporadično. Većina postojećih kontejnerskih mjesta u svim JLS nije izgrađena u sklopu određenih urbanističko-tehničkih uslova, te je izostalo normiranje izgleda i tehničkih karakteristika navedenih mjesta. Posljedice izostanka planskog pristupa pri određivanju i uređivanju kontejnerskih mjesta ogledaju se u tome da je znatan broj kontejnera, u skladu sa uslovima na terenu, postavljen na trotoaru, parking prostoru, na ulici uz trotoar, na zelenoj površini, uz raskrsnice, magistralni i regionalni put, kao i na druge nepristupačne i neadekvatne lokacije.<sup>61</sup> Osim navedenog, neodređenost kontejnerskih pozicija dovodi do toga da korisnici usluga ili sami upravljači premještaju kontejnere s jedne na drugu poziciju, što za posljedicu ima odlaganje otpada na mjestima gdje su kontejneri prethodno bili postavljeni i stvaranje divljih deponija.

Stepen uređenosti kontejnerskih mjesta (betonirana/asfaltirana podloga, ograđen i natkriven prostor itd.) znatno se razlikuje, kako na području određene JLS tako i između posmatranih JLS. Najveći broj uređenih kontejnerskih mjesta nalazi se na području grada Doboja, gdje je u urbanoj zoni izgrađeno 46 od 109 lokacija na takav način da je

---

<sup>59</sup> Banjaluka, Prnjavor, Doboje, Gradiška, Pale i Mrkonjić Grad

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

<sup>61</sup> Prilog 5: Nepropisne pozicije kontejnera

kontejnersko mjesto betonirano, ograđeno i natkriveno. Na području opštine Pale u urbanoj zoni uređeno je 16 od ukupno 166 kontejnerskih mjesta kojima upravlja KP. Određen broj kontejnerskih mjesta izgrađenih na sličan način zabilježen je u Banjaluci, Gradišci, Višegradu i Modriči.<sup>62</sup> U ostalim JLS uređena kontejnerska mjesta imaju betonirane podloge.

Tokom provedenih intervjua u dva KP (Doboj i Ribnik) izjasnili su se da raspolažu dovoljnim brojem kontejnera na kompletnom području obuhvaćenom organizovanim sakupljanjem otpada putem kontejnera. Po izjavama odgovornih lica u ostalim JLS, nedostaje između 20% i 50% kontejnera. Nedostatak kontejnera u znatnoj mjeri uslovljen je nedostatkom kontejnerskih mjesta na određenim područjima JLS, što je naročito izraženo u Zvorniku i Višegradu.

Problem nedostatka kontejnera/kontejnerskih mjesta u dijelovima s novosagrađenim objektima kolektivnog stanovanja izražen je u Zvorniku, Banjaluci, Doboju i na Palama. Uzrok navedenom ogleda se u činjenici da tokom projektovanja i izgradnje objekata nisu poštovani doneseni propisi u vezi sa odnosom broja stambenih jedinica i potrebnog broja kontejnera/ kontejnerskih mjesta.

Posude za sakupljanje komunalnog otpada prilično se razlikuju po JLS. Većina JLS raspolaže metalnim Eurobin kontejnerima zapremine 1,1 m<sup>3</sup> (manji dio JLS koristi plastične kontejnere iste zapremine), a koriste se i u kombinaciji sa velikim otvorenim kontejnerima (hajfiši) 5–8 m<sup>3</sup> i kantama s točkovima čija je zapremina 120–140 l. Grad Banjaluka raspolaže i kontejnerima 2–4 m<sup>3</sup>, te sa sedam ugrađenih podzemnih kontejnera zapremine 5 m<sup>3</sup>. Mnogi kontejneri su u lošem stanju jer se njihovo znavljanje ne vrši u skladu sa dotrajalošću, usljed čega se u uži dio grada/opštine postavljaju noviji i očuvaniji kontejneri, a u druge dijelove lošiji ili već dotrajali i pohabani kontejneri. Održavanje, pranje i dezinfekcija kontejnera, te pranje platoa oko kontejnera, ne vrše se redovno ili se uopšte ne vrše u većini JLS.

---

<sup>62</sup> Prilog 6: Uređena kontejnerska mjesta

Revizija je takođe utvrdila da znatan broj korisnika usluga pravilno ne odlaže otpad.<sup>63</sup> Naime, problem odlaganja otpada nije prepoznat kao sopstveni problem, što, uz neadekvatno informisanje javnosti i neadekvatno preduzimanje pravnih mjera protiv nesavjesnih vlasnika otpada, konstantno dovodi do sljedećih pojava:

Odlaganje životinjskog, industrijskog, građevinskog (betona, željeza, štuta itd.), kabastog otpada, posebnih vrsta otpada i dr. u kontejnere ili pored njih;

Odlaganje pepela i žara u kontejnere, usljed čega se uništavaju kontejneri i vozila;

Neprihvatanje zaključivanja ugovora o vršenju usluga odvoza otpada od strane stanovništva;

Odlaganje otpada domaćinstava koja nisu zaključila ugovor o odvozu otpada u kontejnere namijenjene za domaćinstva koja su u SUKO;

Odlaganje miješanog komunalnog otpada pored kontejnera ili na mjestima gdje su nekada bili kontejneri;

Nedovoljno sabijanje otpada prije odlaganja u kontejnere, što dovodi do njihovog bržeg popunjavanja, kao i odlaganje otpada pored kontejnera i stvaranje mini-deponija;

Odlaganje otpada komercijalnog sektora i trgovina na malo u kontejnere namijenjene za otpad iz domaćinstva;

Iznošenje kesa s otpadom na ulice prije naznačenog vremena odvoza (sakupljanje „od vrata do vrata“), tako da životinje raznesu otpad prije utovara u vozilo itd.

Parkiranje vozila uz kontejnere, što onemogućava njihovo pražnjenje i odvoz otpada.

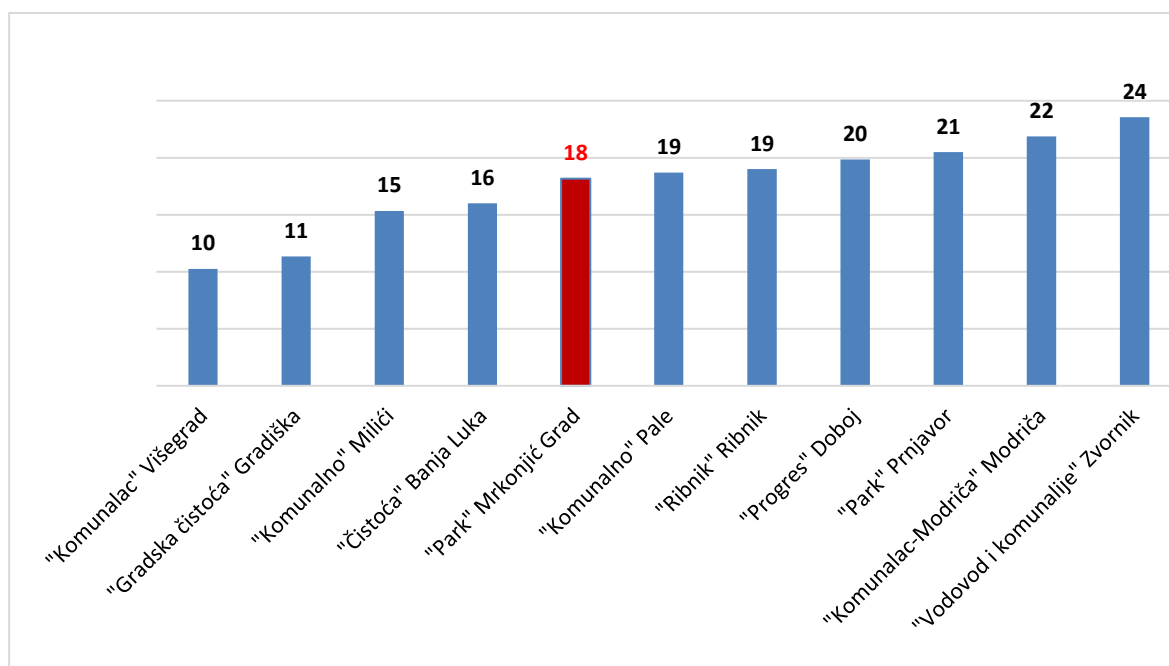
JLS koje su u sistemu ZD imaju problem s odbačenim otpadnim gumama (posebna vrsta otpada) na svojim područjima. KP nemaju dozvolu za transport navedene posebne vrste otpada, a ukoliko imaju (KP „Čistoća“), navedeni otpad mogu skladištiti u krugu preduzeća (u zatvorenim skladištima), pošto je odlaganje otpadnih guma na deponije zabranjeno. Budući da su količine nepropisno odloženih guma sve veće, a upravljanje otpadnim gumama u RS, iako je propisano, ne funkcioniše, JLS imaju problem zbrinjavanja sve većeg broja otpadnih guma koje se svakodnevno nepropisno odlažu na njihovim područjima. Grad Banjaluka, kao privremeno rješenje, skladišti sakupljene otpadne gume.

U zavisnosti od raspoloživih materijalnih resursa, izbora načina i mjesta sakupljanja komunalnog otpada, kao i vrsta komunalnog otpada, sakupljanje i odvoz otpada vrši se uglavnom pomoću specijalnih vozila za kompaktiranje otpada (auto-smečar), vozila specijalne namjene za prevoz otpada na veliko do udaljenih ZD, vozila sa otvorenim sandukom za samoistovar (grajfer) za transport kabastog otpada i miješanog komunalnog otpada iz velikih kontejnera i kamiona autopodizača za transport velikih kontejnera zapremine 5–8 m<sup>3</sup>. U devet od 11 JLS istaknuto je da im nedostaje određeni broj vozila, i/ili da postojeća vozila nisu adekvatna.

---

<sup>63</sup> Prilog 7: Odlaganje otpada

Grafikon 6. Prosječna starost vozila KP



Izvor: Dokumentacija i evidencije JLS i provedeni intervjui

Prosječna starost vozila za odvoz otpada u JLS obuhvaćenim revizijom je 18 godina. Iz grafikona je vidljivo da pojedina KP, iako otežano posluju, raspolažu novijim vozilima za sakupljanje i transport otpada, koja su nabavljena putem donacija. U većini KP nabavljaju se polovna vozila, čija upotreba povećava troškove održavanja, vrijeme otklanjanja kvarova, blagovremenost odvoza otpada, korištenje tehnički neispravnih vozila itd. Starija vozila ne podržavaju pražnjenje novijih kontejnera, koji su izgrađeni za novija vozila sa izmijenjenim sistemom istovara. Vozila za odvoz otpada u KP nisu dizajnirana za automatsko rukovanje kontejnerima, osim pet vozila koja posjeduje KP „Čistoća“ Banjaluka, što i dalje uslovljava veliku količinu manuelnog rada prilikom pražnjenja kontejnera.

Dinamiku odvoza otpada određuje broj postavljenih kontejnera u odnosu na broj i vrstu korisnika (pravna i fizička lica), te raspoloživa finansijska sredstva KP/JLS, i kreće se, u JLS obuhvaćenim revizijom, od dva puta dnevno do jednom mjesečno. Nedovoljan broj kontejnerskih mjesta, nedovoljan broj i/ili kapacitet kontejnera, miješanje otpada od stanovništva i otpada komercijalnog sektora u istim kontejnerima, nedovoljno sabijanje otpada koji se odlaže u kontejnere – sve to utiče da se u znatnom broju JLS komunalni otad iz urbanih dijelova odvozi jednom ili dva puta u toku dana. Konstantno povećanje korisnika usluge ne prati i adekvatno povećanje broja kontejnerskih mjesta ili kontejnera, što uslovljava potrebu promjene usvojene dinamike odvoza otpada u određenom broju JLS. Promjene dinamike ne vrše se pravovremeno u odnosu na stanje na terenu, što se manifestuje stvaranjem mini-deponija na kontejnerskim mjestima u dužem periodu. U gradu Banjaluci dinamika odvoza otpada nije mijenjana od 2005. godine. U KP u Zvorniku navode da bi, u odnosu na količinu odloženog otpada i broja kontejnera, bilo optimalno odvoženje otpada tri puta dnevno. U Strategiji upravljanja čvrstim otpadom<sup>64</sup> navodi se da je, s aspekta zaštite života i zdravlja ljudi, otpad iz urbanih dijelova dovoljno odvoziti JLS dva puta

<sup>64</sup> Tehnički izvještaj 5a – Skupljanje i transport kućnog čvrstog otpada



sedmično, iz suburbanih područja jednom sedmično, a iz ruralnih područja jednom u dvije sedmice.

Usljed nedostatka kontejnera, povećane dinamike odvoza otpada i nekontrolisanog odlaganja raznih vrsta otpada u kontejnere ili na kontejnerska mjesta, dvije JLS (Banjaluka i Pale) na određenim područjima prelaze na sakupljanje komunalnog otpada „od vrata do vrata“, umjesto putem kontejnera. U KP „Vodovod i komunalije“ Zvornik ističu da je moguće rješenje navedenog problema u gradu Zvorniku prelazak na centralizovani način sakupljanja komunalnog otpada putem polu-podzemnih kontejnera 5–7 m<sup>3</sup> na određenim područjima. Promjeni načina sakupljanja otpada u Banjaluci nije prethodilo konsultovanje sa korisnicima usluga na tim područjima. Dio korisnika usluga nije u prilici da miješani komunalni otpad odlaže u tačno određeno vrijeme na određenu lokaciju, dok dio korisnika ne prihvata navedene promjene, zato što ostaju bez mogućnosti da odlažu i druge vrste otpada (kabasti, baštenski, građevinski, posebne vrste otpada itd.), a to prouzrokuje nekontrolisano odlaganje otpada i stvaranje divljih deponija na tim područjima.

Pravci i rute kretanja vozila pri sakupljanju komunalnog otpada u JLS utvrđeni su neformalno u većini JLS, bez vršenih analiza optimalnog sakupljanja otpada u odnosu na troškove ekopa, goriva i amortizacije. U cilju optimizacije troškova transporta otpada, ugrađeni su GPRS uređaji i sonde za kontrolu potrošnje goriva vozila u KP u Zvorniku i na Palama (novija vozila), dok su na vozila u KP u Mrkonjić Gradu i Banjaluci (manji dio vozila) ugrađeni samo GPRS uređaji. U KP „Vodovod i komunalije“ a. d. Zvornik, u sklopu projekta Esko fonda (nabavka opreme kroz uštedu), analizirane su rute vozila i moguće uštede, te su proceduralno određene rute kretanja svih vozila i putem gugl-mape instaliran raspored svih kontejnera. U KP navode da su provođenjem navedenih aktivnosti ostvarene uštede oko 30% i poboljšana kvaliteta usluge. Planom javnih nabavki za ovu godinu predviđena je ugradnja nadzornih kamera na svim specijalizovanim vozilima u cilju unapređivanja usluga i bezbjednosti samih radnika.

Analizu morfološke strukture komunalnog otpada<sup>65</sup> vršilo je samo KP „Vodovod i komunalije“ a. d. Zvornik, i to od 2020. godine, radi utvrđivanja procenta reciklabilnog materijala u strukturi ukupnog otpada. Uzorkovanje otpada vršeno je na jednoj toni otpada prikupljenog s urbanih i ruralnih područja.

### **3.2.2. Deponovanje komunalnog otpada**

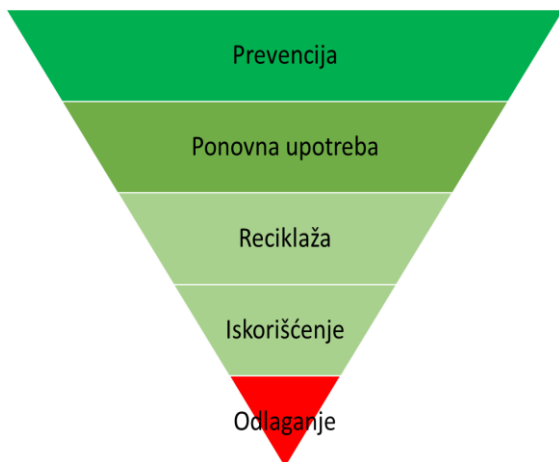
Hijerarhija upravljanja otpadom predstavlja redoslijed prioriteta u praksi upravljanja komunalnim otpadom koji je značajan za efikasno funkcionisanje sistema. U skladu sa načelom hijerarhije upravljanja otpadom, odlaganje otpada na deponije vrši se samo ako ne postoji drugo odgovarajuće rješenje.

---

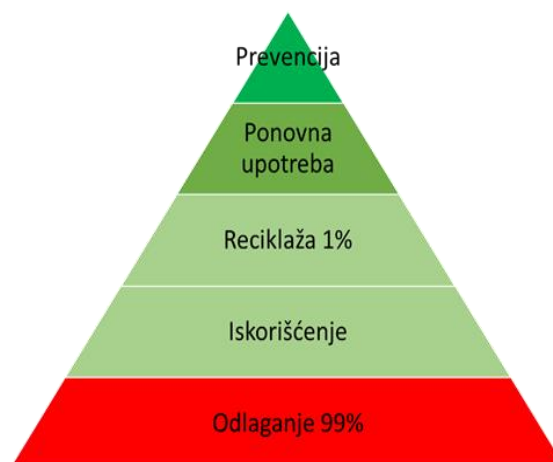
<sup>65</sup> Morfološki sastav komunalnog otpada predstavlja sadržaj pojedinih vrsta otpada u odnosu na ukupnu masu. Njime se određuju štetna svojstva pojedinih vrsta otpada na životnu sredinu, kao i strukturne vrijednosti koje omogućavaju reciklažu i ponovno korišćenje otpada. Pešević, D. (2022), Upravljanje otpadom, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci.

Grafikon 7. Hijerarhija upravljanja otpadom

Hijerarhija upravljanja otpadom (Zakon)



Praksa upravljanja otpadom u RS



Izvor: Zakon, Republički plan, dokumentacija KP

Planskim dokumentima predviđeno je da se do 2024. godine na deponije odlaže ne više od 90% ukupno prikupljenog komunalnog otpada. Međutim, utvrđeno je da je 2022. godine oko 99% komunalnog otpada, sakupljenog na području JLS obuhvaćenih revizijom, odloženo na deponije. U praksi upravljanja komunalnim otpadom u JLS obuhvaćenim revizijom, oko 99% sakupljenog komunalnog otpada odlaže se na deponije. Odlaganje otpada zanemarivo je u zemljama sjeverozapadne Evrope. Otpad koji nije ponovo upotrijebljen spaljuje se u namjenski izgrađenim spalionicama.

Tabela 4. Odlaganje komunalnog otpada na deponije

RS		Rumunija	Bugarska	Hrvatska
Planirano 2024. god.	Deponovano 2022. god.	Deponovano		
90%	99%	76%	61%	59%

Izvor: Dokumentacija i evidencije KP, Izvještaj o obavljenoj reviziji učinka „Gospodarenje komunalnim otpadom u Republici Hrvatskoj” (2022), Državni ured za reviziju Republike Hrvatske.

KP u JLS obuhvaćenim revizijom odlagala su otpad na ZD i na opštinske neuređene ili nekontrolisane (divlje) deponije. Odlaganje otpada na nekontrolisane i neuređene deponije vršilo je sedam KP, s tim da je jedno od sedam KP manji dio sakupljenog komunalnog otpada odlagalo na ZD. Četiri KP sakupljeni komunalni otpad odlagala su na ZD.

Nekontrolisane deponije uglavnom su nastajale uz rijeke i izvorišta i u blizini naselja, što predstavlja rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Odlaganje otpada na iste vršeno je bez nadzora u smislu nadzora nad licima koja odlažu otpad, vrstama odloženog otpada kao i nad načinom odlaganja otpada. Na navedene deponije odlagao se miješani komunalni otpad, građevinski, industrijski, medicinski, životinjski, električni i elektronski, otpad koji sadrži azbest, odbačeni automobili, auto-gume i drugi otpad. Izbijanje požara česta je pojava na mnogim deponijama, bilo usljed eksplozija deponijskih gasova, bilo da te požare podmeću ljudi koji nekontrolisano borave na deponiji i pale kabasti otpad kako bi iz njega izdvojili metal.

Postojanje nekontrolisanih deponija u većini slučajeva produkt je naslijeđenih lokacija za odlaganje otpada iz prethodnog perioda (30–50 godina), na zemljištu koje nije u vlasništvu JLS, što je bila prepreka za izdavanje lokacijskih uslova za izgradnju i rad deponija, kao i uspostavljanja upravljanja deponijom. Lokacijske uslove za izgradnju i rad od opštinskih deponija pribavila je samo Opština Pale, dok je Opština Mrkonjić Grad u fazi planiranja i izdavanja lokacijskih uslova, pošto je postala vlasnik zemljišta na kome se nalazi deponija.

Da bi se detaljnije sagledao način funkcionisanja neuređenih deponija putem studije slučaja, prikazano je upravljanje neuređenom deponijom na Palama.

**"KOMUNALNO" A.D. PALE PO ODLUCI OPŠTINE ORGANIZOVALO JE UPRAVLJANJE NEUREĐENOM DEPONIJOM NA SLJEDEĆI NAČIN:**

- Deponija je ograđena, izgrađeni su pristupni i putevi, dovedena je voda i struja do čuvarskog objekta (ulaz na područje deponije)
- Uspostavljen je potpuni nadzor i kontrola lica koja ulaze na područje deponije, o čemu se vodi redovna evidencija
- Obezbijeden je svakodnevni rad buldožerom na sabijanju odloženog otpada na deponiju
- Obezbijedene su odgovarajuće količine zemlje za dnevno prekrivanje otpada
- Izvršeno je zatvaranje i djelimična sanacija tijela stare deponije
- Vrše se mjerenja zagađenosti površinskih i podzemnih voda, kao i vazduha.

Problem neriješenih imovinsko-pravnih odnosa prisutan je i na ZD u Banjaluci i Zvorniku. Grad Zvornik je vlasnik zemljišta na kojem je izgrađena ZD, dok se oko vlasništva nad zemljištem ZD u Banjaluci vodi dugogodišnji sudski spor, što utiče na aktivnosti izgradnje deponije u okviru postojeće građevinske dozvole.

Osnivanjem područja za upravljanje otpadom i izgradnjom ZD u Banjaluci i Zvorniku sve neuređene i nekontrolisane opštinske deponije komunalnog otpada u JLS koje pripadaju navedenim područjima trebale su biti zatvorene, sanirane i rekultivisane. U sklopu projekta Svjetske banke<sup>66</sup> na širem području Banjaluke i Zvornika predviđeni su zatvaranje i sanacija šest opštinskih deponija, i to: u Srpcu, Čelincu, Kotor Varoši, Bratuncu, Vlasenici i Šekovićima. Ministarstvo ne raspolaže podacima da su navedene deponije zatvorene i sanirane.

Provedenim intervjuima i analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da se dio sakupljenog komunalnog otpada sa područja s izgrađenom ZD u Banjaluci i Zvorniku i dalje odlaže na nekontrolisane/neuređene deponije. Po izjavama zaposlenih u JP „DEP-OT“ Banjaluka, KP iz dvije JLS sa područja Banjalučke regije znatan dio sakupljenog komunalnog otpada odlažu na neuređene/nekontrolisane opštinske deponije.

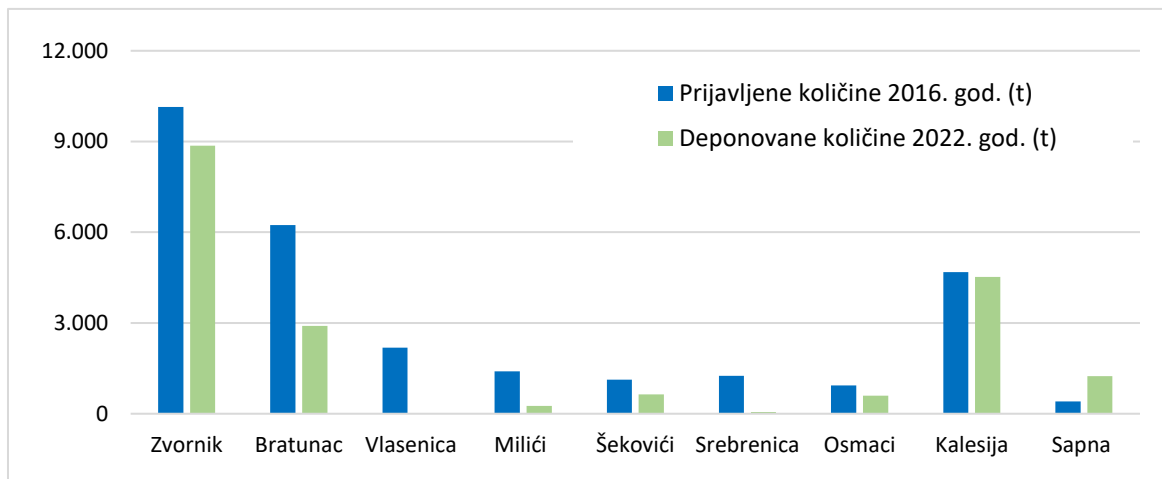
Problem nedovoženja sakupljenog otpada na ZD naročito je izražen na području Zvornika. Nedovoljna tehnička opremljenost JP uticala je na to da na deponiju ne primaju kabasti otpad (oko 5% ukupnog otpada) zbog njegove zapremine, budući da bi njegovo odlaganje znatno smanjilo vijek trajanja deponije. Navedeno prouzrokuje da se na nekontrolisane deponije po JLS i dalje odlaže kabasti otpad. Međutim, mnogo složeniji problem je to što

<sup>66</sup> Unapređivanje sedam deponija čvrstog otpada u Bosni i Hercegovini (maj, 2019. god.)

KP u većini JLS s navedenog područja, usljed povećanih troškova odlaganja, miješani komunalni otpad odlažu na nekontrolisane/ neuređene deponije na svojim područjima.

Najbitniji parametar za izgradnju i rad, kao i vijek trajanja deponije, jeste projektovana količina otpada koji će se odlagati na deponiju. U cilju određivanja cijene usluge deponovanja komunalnog otpada, KP sa područja regije Zvornik su JP koje upravlja ZD dostavila podatke o količinama sakupljenog otpada u 2016. godini. Na osnovu prijavljenih količina utvrđena je cijena usluga za KP u iznosu od 39 KM/tona bez PDV-a, koja je trebalo da obezbijedi održivost poslovanja JP.

Grafikon 8. Količina prijavljenog (2016) i deponovanog komunalnog otpada (2022)



Izvor: Evidencije JP „Regionalna deponija“ Zvornik

Iz grafikona je vidljivo da većina JLS sa područja regije Zvornik odlažu znatno manje količine otpada na ZD od prijavljenih količina iz 2016. godine, od čega Opština Vlasenica uopšte ne odlaže otpad na ZD. JLS iz Federacije Bosne i Hercegovine odlagale su otpad u skladu s količinama prijavljenim 2016. godine ili više od prijavljenih količina. Tokom 2022. godine dovezeno je 33% manje otpada od količina prijavljenih u 2016. godini. Značajno je napomenuti da su količine deponovanog otpada na ZD u 2022. godini, po osnovu planiranog povećanja produkcije otpada i proširenja obuhvata usluge, trebale biti veće za 20–30% u odnosu na količine iz 2016. godine.

Pošto dovezene količine miješanog komunalnog otpada, uz postojeću cijenu usluge (39 KM/tona bez PDV-a), ne mogu obezbijediti održivost poslovanja deponije, JP je dva puta predlagalo povećanje cijena (2022. godine 72 KM/tona bez PDV-a), što nije odobrila Skupština JP, koju čine predstavnici JLS osnivača preduzeća. Posljedica navedenog stanja odrazila se na rezultat poslovanja, tako da je akumulirani gubitak 31. 12. 2022. godine iznosio 1.865.000 KM, a ukupan dug prema osnivačima (devet JLS) po osnovu povrata kredita 3.600.000 KM. JLS, kao garanti po kreditu koji ističe 2028. godine, vrše povrat kredita u visini od oko 700.000 KM na godišnjem nivou.

Na nisku cijenu usluga odlaganja otpada ukazala su i odgovorna lica u JP „DEP-OT“ Banjaluka. Kako ističu, cijena usluge odlaganja otpada na ZD nije mijenjana od 2013. godine (28 KM/tona bez PDV-a), dok je većina JLS, osnivača deponije, u tom periodu više puta vršila korekciju cijena usluge odvoza otpada.

Osim nedovoljnih količina dovezenog otpada na ZD, u JP koja upravljaju ZD izražen je i problem naplate potraživanja od KP. Navedena naplativost generalno je manja u oba JP u odnosu na naplativost usluga KP za sakupljanje i transport komunalnog otpada (koja su u šemi ZD), što znači da naplata potraživanja kod većine KP ne prati recipročno i izmirenje obaveza prema ZD. Usljed neizmirenja obaveza, JP „Regionalna deponija“ iz Zvornika

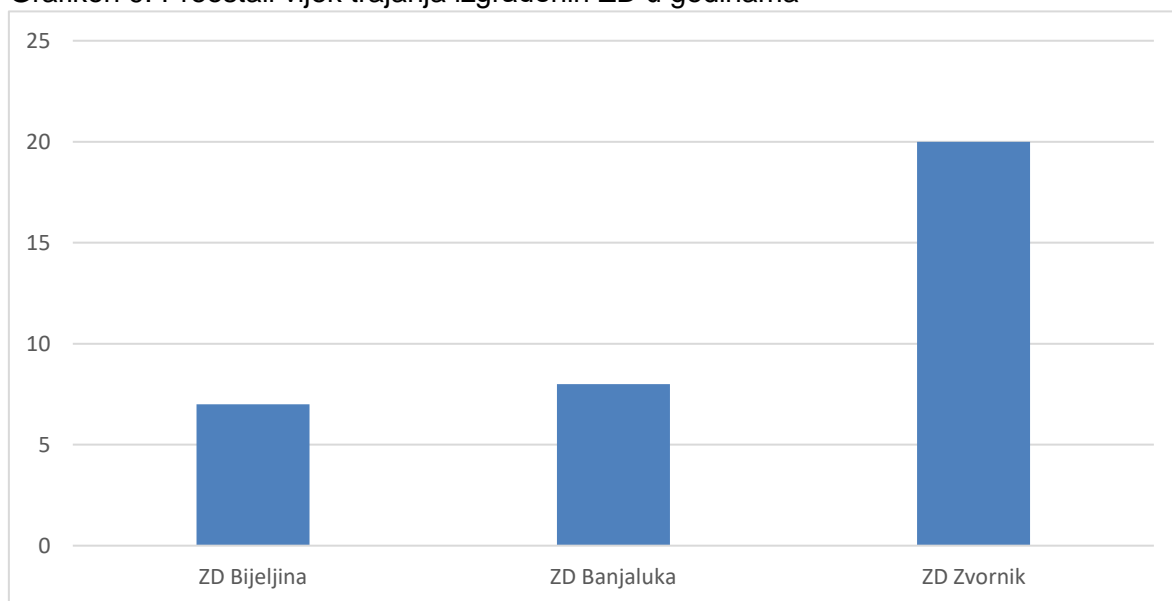
zaključilo je sporazume o reprogramu dugova sa tri KP, dok je sa jednim KP zaključivanje sporazuma u toku.

Usljed nedovoljnih i nepouzdanih podataka o količinama sakupljenog otpada, nije moguće odrediti pouzdan trend kretanja količina sakupljenog otpada, samim tim ni procjenu količine ukupno produkovanog otpada na prostoru RS u revidiranom periodu. U cilju prikazivanja navedenog trenda jedini pokazatelj koji se mogao uzeti s određenom pouzdanošću jeste pokazatelj kretanja količine odloženog komunalnog otpada na ZD u Banjaluci. Ukupne količine zaprimljenog komunalnog otpada 2022. godine u ZD u Banjaluci (osam JLS) su 100.915 tona. Količine odloženog miješanog komunalnog otpada na ZD u Banjaluci povećane su za 20% u posljednjih sedam godina, što predstavlja rast od oko 3% na godišnjem nivou.

Tehnološki postupak odlaganja otpada na deponije podrazumijeva svakodnevno prekrivanje otpada slojem zemlje, što se na ZD ne provodi. Utvrđeno je postojanje žalbi mještana u okolini jedne ZD zbog neprijatnih mirisa. Primanje životinjskog otpada na jednoj ZD vršeno je u periodu obuhvaćenom revizijom, iako navedena deponija nema dozvolu ni uslove za primanje navedenog otpada.

Optimalni vremenski okvir rada deponije jeste oko 30 godina, jer bi za manji period rad deponije mogao biti organizaciono i ekonomski neprihvatljiv, dok je preko 30 godina teško predvidjeti stvaranje komunalnog otpada i nove tehnologije odlaganja.<sup>67</sup> Pronalaženje novih lokacija za formiranje ZD predstavlja dug i složen proces, koji na kraju nerijetko biva obustavljen zbog poznatog problema: „NE otpadu u mom dvorištu!“ Primjer za to jeste nemogućnost uspostavljanja ZD na novoj lokaciji u Doboju. Od izgrađenih ZD jedino je u regiji Zvornik deponija izgrađena na novoj lokaciji. Vrijeme od pronalaženja lokacije za ZD do njene izgradnje i dobijanja dozvole za upravljanje otpadom trajalo je 15 godina.

Grafikon 9. Preostali vijek trajanja izgrađenih ZD u godinama



Izvor: Dokumentacija Ministarstva, JP i provedeni intervjui

Iz grafikona je vidljivo da je vijek trajanja dvije ZD ušao u fazu kada je potrebno provoditi aktivnosti na pronalasku nove lokacije za izgradnju deponije. U JP „DEP-OT“ o novoj lokaciji

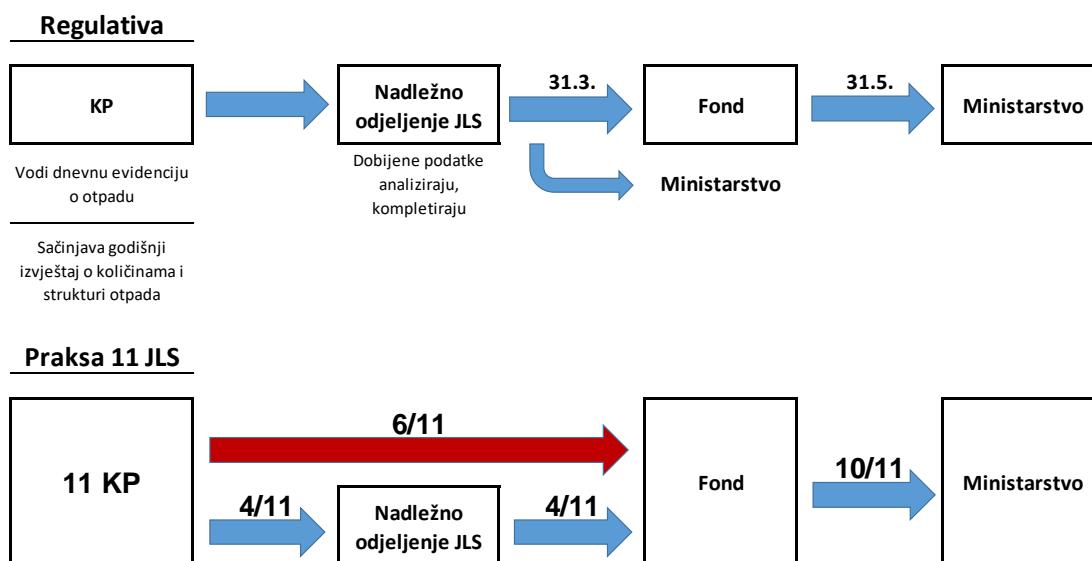
<sup>67</sup> Pešević, D. (2022), Upravljanje otpadom, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci

još ne razmišljaju, jer, kako ističu, kasne s izgradnjom sljedeće ćelije na tijelu deponije. JLS, kao osnivači navedene deponije, nisu preduzimali aktivnosti na pronalasku novih lokacija.

### 3.3. Provođenje aktivnosti praćenja, izvještavanja i nadzora u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom

#### 3.3.1. Izvještavanje u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom

Izvještavanje o komunalnom otpadu je aktivnost koja treba da omogući dobijanje tačne i aktuelne informacije, ali i spoznaje o određenim stanjima, promjenama i tendencijama u ovoj oblasti. KP koja obavljaju komunalnu djelatnost po ovlaštenju JLS dužna su<sup>68</sup> da vode dnevnu evidenciju o otpadu, te da na osnovu tih podataka izrade godišnji izvještaj o sastavu i količini sakupljenog generisanog komunalnog otpada i isti dostave nadležnom odjeljenju u JLS. KP vode podatke o količinama sakupljenog komunalnog otpada, dok podatke o strukturi otpada ne posjeduju, budući da je analiza morfološke strukture navedenog otpada vršena samo u jednom KP. Podaci o količinama navedenog otpada dobijeni su na dva načina: putem procjene količina u odnosu na nosivost vozila koje odvozi otpad ili putem vaganja otpada odloženog na deponije s organizovanom vagarskom službom. Vođenje dnevnih evidencija putem procjene količine otpada u odnosu na nosivost vozila utiče na pouzdanost podataka. Navedeni podaci dostavljaju se nadležnim odjeljenjima u JLS u sklopu redovnih godišnjih izvještaja KP. U pomenutim odjeljenjima većine JLS dobijeni podaci se ne analiziraju, dok se ni u jednoj JLS ne vode sopstvene baze podataka o količinama komunalnog otpada. Ukupan proces izvještavanja o količinama i strukturi komunalnog otpada prikazan je na sljedećoj šemi.



Utvrđeno je da su Fondu u većini slučajeva podatke o količinama komunalnog otpada dostavljali KP umjesto JLS. Rezultati analize sačinjenih zabilješki i dostupne dokumentacije pokazali su da su četiri od 11 JLS obuhvaćenih revizijom izvještavale Fond o godišnjim količinama sakupljenog komunalnog otpada.<sup>69</sup> Pri tome u JLS najčešće nisu bili upoznati s obavezom da izvještavaju Fond o godišnjim količinama sakupljenog komunalnog otpada.

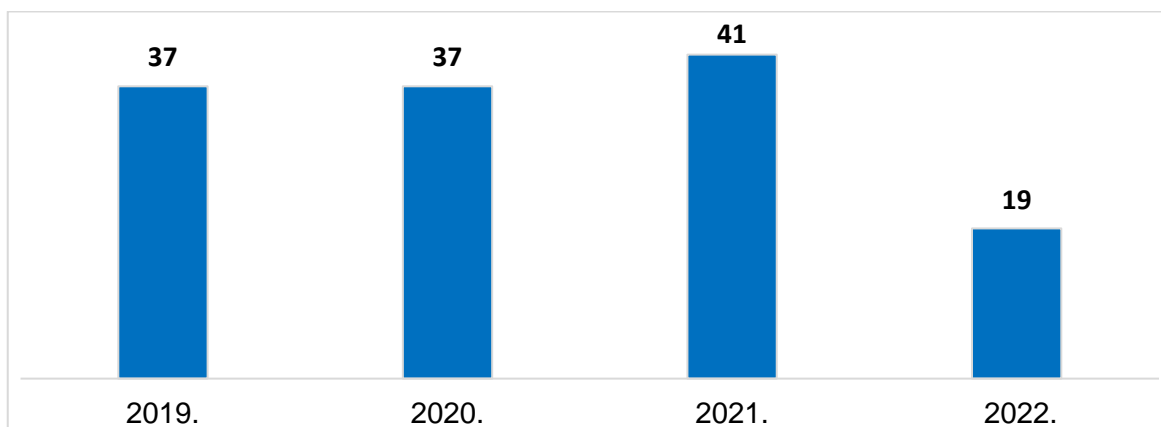
<sup>68</sup> Pravilnik o metodologiji prikupljanja podataka o otpadu i njihovoj evidenciji, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 71/15

<sup>69</sup> JLS koje su izvještavale Fond: Banjaluka, Gradiška, Ribnik i Prnjavor.



Dostavljani izvještaji u sebi nisu sadržavali strukturu komunalnog otpada. Po prijemu izvještaja Fond je sistematizovao prikupljene podatke i slao ih Ministarstvu.

Grafikon 10. Izvještavanje o komunalnom otpadu – raspoloživost podataka



Broj godišnjih izvještaja/ period od četiri godine	0/4	1/4	2/4	3/4	4/4
Broj JLS/KP	8	16	14	10	15

Izvor: Evidencije i dokumentacija Fonda

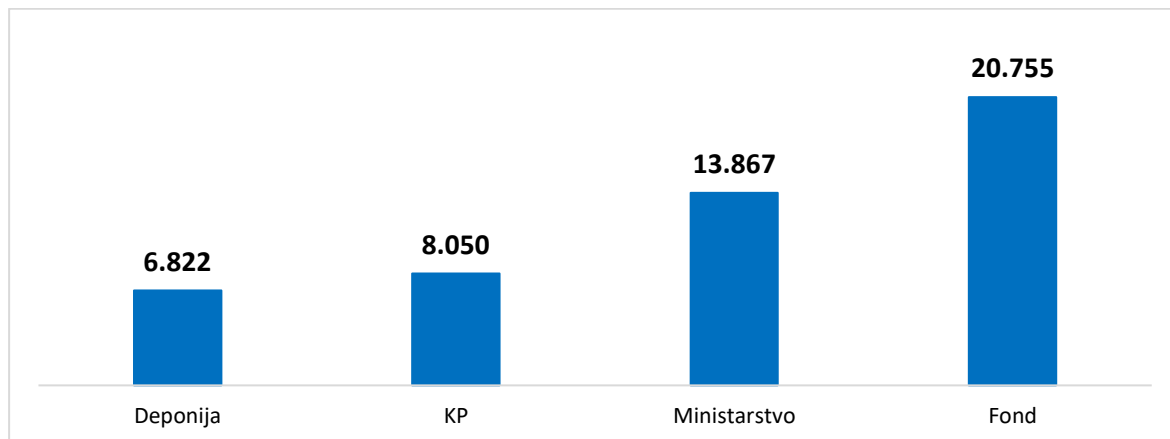
Iz grafikona je vidljivo da Fond u periodu obuhvaćenom revizijom nije raspolagao podacima o godišnjim količinama sakupljenog komunalnog otpada iz znatnog broja JLS na prostoru RS. Značajan pokazatelj nefunkcionisanja procesa izvještavanja odnosi se i na redovnost izvještavanja JLS/KP tokom perioda obuhvaćenog revizijom. Analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je da je 15 JLS/KP redovno dostavljalo Fondu godišnje podatke o količinama sakupljenog komunalnog otpada.

Nije uspostavljen mehanizam putem kojeg bi Fond vršio provjeru tačnosti podataka o otpadu. Znatna odstupanja podataka o količinama sakupljenog otpada u izvještajima uočena su kod šest JLS koje su Fondu dostavljale navedene podatke.<sup>70</sup> KP dostavljala su podatke o količinama komunalnog otpada u različitim mjernim jedinicama (tona, m<sup>3</sup>) što je dovodilo do poteškoća u izvještavanju. Podaci o količinama komunalnog otpada iz pojedinih JLS nisu bili kompletni.

Analizom podataka o količinama komunalnog otpada preuzetih od subjekata nadležnih za upravljanje otpadom, uključujući i KP koja obavljaju djelatnost sakupljanja i transporta komunalnog otpada, utvrđeno je da se, u pojedinim slučajevima, podaci o godišnjim količinama sakupljenog i deponovanog komunalnog otpada znatno razlikuju, u zavisnosti od subjekta od kojeg je podatak preuzet. Nekonzistentnost podataka o količinama sakupljenog i deponovanog komunalnog otpada jasno ukazuje na određene propuste, kako u procesu izrade i dostavljanja podataka Fondu tako i u procesu sistematizovanja podataka i izvještavanja. Jedan od primjera navedenih propusta u sistemu izvještavanja prikazan je na sljedećem grafikonu. Na grafikonu je, na primjeru jedne od šest JLS, ilustrovan problem nepostojanja jedinstvenih i pouzdanih podataka o količinama sakupljenog i deponovanog komunalnog otpada.

<sup>70</sup> Banjaluka, Mrkonjić Grad, Doboje, Trnovo, Modriča i Srbac

Grafikon 11. Nekonzistentnost podataka o količini komunalnog otpada za 2022. god.



Izvor: Dokumentacija i evidencije JP, Ministarstva i Fonda

Na grafikonu je prikazan podatak o količini sakupljenog i deponovanog komunalnog otpada jednog od šest JLS/KP u 2022. godini, preuzet od četiri subjekta koja imaju određene uloge i nadležnosti u SUKO. Prikazana nekonzistentnost podatka o količini komunalnog otpada ukazuje na to da se radi o podatku niskog kvaliteta.

Krajem 2023. godine planirano je stavljanje u funkciju informacionog sistema koji će omogućiti da oko 100.000 vlasnika/proizvođača otpada, kao korisnika informacionog sistema, unose podatke o količinama i vrsti otpada. Na osnovu podataka dobijenih na ovaj način sačinjavaće se Izvještaj o generisanju otpada.

Izvještaj o realizaciji Republičkog plana za period 2020–2022. Ministarstvo tokom ove godine treba da podnese na usvajanje Vladi RS. Ministarstvo je dana 27.1.2023. uputilo dopis svim JLS, Fondu, Operateru i Republičkoj upravi za inspekcijske poslove u SUKO, da im u što kraćem roku dostave izvještaje o realizaciji Republičkog plana iz domena njihovih nadležnosti. Pošto učesnici SUKO nisu u razumnom vremenu dostavili izvještaje o realizaciji pomenutog plana, Ministarstvo je JLS u prethodnom periodu uputilo dvije urgencije za dostavu traženih podataka (30.3. i 19.6), a Fondu i Operateru po jednu. Do 1.9.2023. god. izvještaje nije dostavilo devet JLS. Izvještaji dostavljeni Ministarstvu, međutim, sadržajno ne obezbjeđuju mogućnost procjene uspješnosti provođenja Republičkog plana iz njihovih nadležnosti.

### 3.3.2. Nadzor u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom

Nadzor nad primjenom odredaba Zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrši se putem upravnog, inspekcijskog i komunalno-inspekcijskog nadzora.

Kontrolu zakonitosti rada i postupanja (kao dio upravnog nadzora) Ministarstvo je vršilo putem izdatih dozvola za pojedine faze upravljanja komunalnim otpadom, davanja saglasnosti na lokalne planove upravljanja otpadom, na mjere prilagođavanja rada postojećih deponija i zatvaranja i sanacije lokalnih deponija itd. Ministarstvo je upravljačima davalo razna obavještenja i instrukcije za rad, te pružalo drugu stručnu pomoć tokom perioda obuhvaćenog revizijom. Veći dio učesnika u SUKO nije učestvovao u mnogim obavezujućim aktivnostima (dobijanje dozvola za upravljanje otpadom, donošenje mjera za prilagođavanje rada postojećih deponija i mjera zatvaranja i sanacije lokalnih deponija, dobijanje saglasnosti na lokalne planove upravljanja, godišnjih izvještavanja JLS o otpadu itd.). U ovom dijelu vršenja upravnog nadzora izostala je potrebna koordinacija sa Republičkom upravom za inspekcijske poslove.



Najznačajniji segment upravljanja komunalnim otpadom jeste izgradnja i funkcionisanje SUKO na regionalnom principu izgradnje ZD u sedam definisanih regija i jednog sabirnog centra sa pretovarnom stanicom. Izgradnja navedenog sistema započeta je prije 20 godina, a okončanje tih aktivnosti i dalje je neizvjesno. Izostalo je provođenje upravnog nadzora Ministarstva, putem kontrola i ocjena efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti izgradnje i funkcionisanja SUKO. Prema izjavama intervjuisanih lica, izostao je terenski obilazak upravljača u posmatranom periodu.

Analizom izvještaja o provedenim aktivnostima u realizaciji Republičkog plana, koji je Ministarstvu dostavila Republička uprava za inspeksijske poslove, utvrđeno je da u pomenutom dokumentu ne postoji podatak o broju i vrsti izvršenih kontrola i preduzetih mjera u oblasti upravljanja komunalnim otpadom. U pomenutom izvještaju od 15 stranica za provedene inspeksijske aktivnosti u SUKO navodi se: „U oblasti kontrola ispunjenosti uslova za upravljanje otpadom, generalno se može donijeti stav da je sve veći broj subjekata kontrole pribavio potrebne dozvole ili se nalazi u procesu pribavljanja, ali i da određeni dio ovih preduzeća ne ispunjava uslove niti može ispuniti uslove upravljanja otpadom u potpunosti.“

Izostala je koordinacija između Ministarstva, Fonda i Republičke uprave za inspeksijske poslove u cilju efikasnog upravljanja SUKO. Npr. nastupio je nagli pad dostavljenih izvještaja o količinama otpada za 2022. godinu, iako je Fond obavijestio Republički inspektorat o nedostavljanju redovnog izvještaja od strane 24 JLS u 2021. godini. Analizom provedenih intervjua i dostupne dokumentacije u JLS iz uzorka utvrđeno je da su inspektori navedene uprave u vršenju inspeksijskog nadzora donosili rješenja kojim su nalogala KP da pribave ekološku dozvolu za rad nekontrolisane deponije na zemljištu koje nije u vlasništvu JLS/KP i, samim tim, ne postoji odluka o upravljanju tom deponijom. Primjenjivali su nejedinstven pristup prilikom donošenja pojedinih rješenja (zatvaranje dijela nekontrolisanih deponija u Modriči i Ribniku, zabranjivanje odlaganja otpada na pojedine neuređene/nekontrolisane deponije).

Komunikacija između pojedinih odjeljenja unutar lokalnih uprava nije na nivou koji obezbjeđuje efikasno upravljanje komunalnim otpadom. Neadekvatna sinhronizacija aktivnosti izražena je u gradovima Doboju, Banjaluci, Zvorniku, kao i Opštini Pale između Odjeljenja urbanizma i Odjeljenja za komunalne djelatnosti. Nedovoljna i neadekvatna saradnja prisutna je u većini JLS i između odjeljenja komunalne policije i komunalnih djelatnosti, što je konstatovano u pojedinim izvještajima.<sup>71</sup>

Analiza dostupne dokumentacije i provedenih intervjua sa predstavnicima JLS, uključujući predstavnike komunalne policije i KP, pokazala je zanemarljivu ulogu komunalne policije u kontroli provođenja određenih aktivnosti u SUKO. Utvrđen je potpuni izostanak komunalno-inspeksijskog nadzora nad primjenom propisa kojima su uređene obaveze davaoca komunalne usluge, tj. KP koja po ovlaštenju JLS vrše sakupljanje i transport komunalnog otpada.

Posmatrano po JLS obuhvaćenim uzorkom, analiza rada komunalne policije u oblasti odlaganja komunalnog otpada u periodu 2020–2022. godine pokazala je da u tri JLS<sup>72</sup> ne postoje podaci o broju provedenih komunalno-inspeksijskih nadzora ili izdatih prekršajnih naloga nad fizičkim/pravnim licima u vezi sa nepropisnim odlaganjem komunalnog otpada;

Četiri JLS dostavile su podatke o broju provedenih komunalno-inspeksijskih nadzora u navedenoj oblasti. Prosječan broj provedenih nadzora na godišnjem nivou, kretao se u

---

<sup>71</sup> Izvještaj o provedenoj akciji „Čisto lice grada“ za period mart–jun 2022, Odjeljenje za komunalne poslove

<sup>72</sup> Višegrad, Mrkonjić Grad i Milići

rasponu od jednog u opštini Ribniku, 19 na području grada Doboja, 28 na području grada Zvornika do 46 nadzora na području grada Prnjavora.

Revizijom je utvrđeno da je osnovni problem u vršenju navedenog nadzora ogleda u malom broju identifikovanih počinitelaca prekršaja iz oblasti upravljanja komunalnim otpadom. U JLS ističu da utvrđivanje činjeničkog stanja na terenu, bez identifikovanja počinitelaca koji izazivaju komunalni nered u fazi odlaganja otpada ne daje očekivane efekte od provođenja komunalno-inspekcijskog nadzora.

Četiri JLS dostavile su podatke o broju izdatih prekršajnih naloga ili rješenja o otklanjanju nedostataka. Navedeni podaci prikazani su narednoj tabeli.

Tabela 5. Broj izdatih prekršajnih naloga ili rješenja o otklanjanju nedostataka

Period	Broj izdatih prekršajnih naloga ili rješenja o otklanjanju nedostataka			
	Gradiška	Pale	Banjaluka	Modriča
2020	6	4	0	0
2021	7	5	11	2
2022	6	6		0
Ukupno	19	15	11	2

Izvor: Podaci JLS prikupljeni upitnikom

Ukupan broj korisnika usluga-domaćinstava u 2022. godini u navedene četiri JLS bio je 81.156, dok je u prikazanom periodu prosječno godišnje izdavano 16 prekršajnih naloga ili rješenja o otklanjanju nedostataka na njihovim područjima. Navedeni odnos, kao i utvrđeno stanje na terenu jasno pokazuju da aktivnosti komunalne policije na identifikovanju i sankcionisanju nesavjesnih korisnika usluga odvoza komunalnog otpada nisu mogle uticati na uspostavljanje komunalnog reda u ovoj oblasti.

Tokom provođenja revizije utvrđeno je da su se provedeni komunalno-inspekcijski nadzori nad fizičkim/pravnim licima u oblasti komunalnog otpada pretežno odnosili na nelegalna odlagališta komunalnog otpada, tj. divlje deponije, bilo da se radilo o obilasku lokacija gdje su se već nalazile divlje deponije ili utvrđivanju njihovih novih lokacija.

## 4. ZAKLJUČCI

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske provela je reviziju učinka na temu „Funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom“, sa osnovnim ciljem da ispita funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom i da se na osnovu tog ispitivanja ponude preporuke čije će provođenje omogućiti efikasnije funkcionisanje navedenog sistema te smanjiti negativan uticaj na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu u cjelini.

Na osnovu prezentovanih nalaza revizija je donijela zaključke. Osnovni zaključak ove revizije učinka je da postojeći sistem za upravljanje komunalnim otpadom ne obezbjeđuje efikasno upravljanje komunalnim otpadom.

U skladu s osnovnim zaključkom, utvrđeni su i pojedinačni zaključci:

### **4.1. Sistem za upravljanje komunalnim otpadom djelimično je izgrađen u manjem broju područja za upravljanje otpadom i isti ne obezbjeđuje provođenje osnovnih ciljeva upravljanja otpadom.**

Tokom 20 godina izgrađen je manji dio planiranih zajedničkih deponija, dok za izgradnju ostalih infrastrukturnih objekata u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom nisu određene lokacije izgradnje. Formiranje područja za upravljanje komunalnim otpadom i izgradnja zajedničkih deponija nisu planirani na osnovu broja stanovnika i proizvedene količine otpada u cilju održivosti sistema, niti sa finansijskim mogućnostima upravljača, što je navedene aktivnosti činilo teško provodivim, a pojedine investicije teško održivim.

Obavljanje djelatnosti sakupljanja i transporta komunalnog otpada vršeno je bez pribavljene dozvole u znatnom broju JLS. Planiranje provođenja aktivnosti u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom vršeno je u manjem broju jedinica lokalne samouprave, a doneseni Republički plan za upravljanje otpadom u Republici Srpskoj i lokalni planovi upravljanja otpadom, bez realno utvrđene dinamike provođenja aktivnosti i realnih izvora finansiranja, nisu bili dobra osnova za realizaciju postavljenih ciljeva navedenog sistema.

### **4.2. Pravna regulativa je nepotpuna i međusobno neusklađena, te ne obezbjeđuje efikasno funkcionisanje sistema.**

Postojeća zakonska regulativa ne omogućava zaključivanje ugovora o odvozu otpada sa svim vlasnicima komunalnog otpada, što prouzrokuje komunalni nered i sprečava potpunu pokrivenost stanovništva organizovanim odvozom otpada.

Nalazi revizije pokazuju da podzakonski akti doneseni na nivou jedinica lokalne samouprave ne obezbjeđuju provođenje ciljeva zasnovanih na osnovnim načelima upravljanja otpadom, kao ni provođenje Republičkog plana za upravljanje otpadom u Republici Srpskoj i lokalnih planova upravljanja otpadom. Izostala je pravna uređenost provođenja neophodnih radnji i aktivnosti u okviru: izgradnje infrastrukturnih objekata i upravljanja njima, prevencije, sakupljanja, odvajanja, tretmana, transporta i odlaganja otpada, zatvaranja i sanacije nekontrolisanih deponija, funkcionisanja neuređenih deponija, postupanja sa otpadom koji nastaje u vanrednim situacijama, kao i utvrđivanja cijena usluga. Postojeći mehanizmi uključivanja korisnika usluga u proces odlučivanja nisu obezbijedili adekvatnu informisanost i uključenost korisnika usluga u proces donošenja bitnih odluka u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.

Pojedine norme u podzakonskim aktima jedinica lokalne samouprave neusklađene su sa zakonskom regulativom, što je dovelo do prenosa vlasništva infrastrukturnih objekata izgrađenih na javnim površinama na pravna i fizička lica. Određena podzakonska akta u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave donosila su javna preduzeća, ili su neformalno uređivala načine vršenja određenih

aktivnosti, čime su neosnovano preuzimala upravljačke uloge u navedenom sistemu. S druge strane, nisu donosila neophodna podzakonska akta iz svoje nadležnosti, koja bi omogućila efikasnije upravljanje procesima rada na deponiji.

#### **4.3. Postojeći izvori finansiranja ne obezbjeđuju izgradnju i razvoj sistema za upravljanje komunalnim otpadom, kao ni provođenje predviđenih aktivnosti u upravljanju otpadom.**

Osnovni izvor finansiranja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, koji se obezbjeđuje iz naknada korisnika usluga, nije dovoljan da pokrije troškove upravljanja komunalnim otpadom i neophodne investicije. Navedene naknade u sebi ne sadrže razvojnu komponentu koja bi omogućila nabavku nove opreme i izgradnju i rad infrastrukturnih objekata, sanaciju neuređenih deponija itd. Drugi izvori finansiranja, iako su bili značajna podrška pojedinim komunalnim preduzećima, nisu prisutni u mjeri da nadomjeste nedovoljnost finansijskih sredstava u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.

#### **4.4. Organizovano prikupljanje otpada nije na nivou planiranog, a prisutne su i različite prakse u formiranju cijena usluga.**

Pokrivenost stanovništva organizovanim odvozom komunalnog otpada u većini jedinica lokalne samouprave nije na potrebnom/planiranom nivou. Posljedica navedenog stanja jeste postojanje velikog broja divljih deponija, koje se teško i sporo uklanjaju i saniraju.

Nije donesena okvirna metodologija formiranja cijena usluga prikupljanja i odvoza komunalnog otpada niti pojedinačne metodologije od strane jedinica lokalne samouprave, što je ostavilo prostor za različito formiranje cijena, a rezultiralo je različitim finansijskim opterećenjem domaćinstava. Ovo je posebno bitno imajući u vidu da proizvođači otpada dominantno finansiraju prikupljanje i odvoz komunalnog otpada.

#### **4.5. Aktivnosti na sakupljanju i transportu komunalnog otpada vršene su u uslovima nedovoljne uredenosti i bez planiranog odvajanja otpada.**

Sakupljanje otpada vršeno je uglavnom zbirno, tako da je izostalo planirano primarno i sekundarno odvajanje otpada. Neuređenost i nefunkcionalnost upravljanja komunalnim i posebnim kategorijama otpada iz domaćinstva u fazi odlaganja, sakupljanja i transporta, kao i nepravilno odlaganje otpada određenog broja korisnika usluga, uticali su na konstantno stvaranje mini-deponija na pojedinim kontejnerskim mjestima.

Prisutno je nedozvoljeno miješanje raznih kategorija otpada, što utiče na efikasnost sistema i ugrožava zdravlje ljudi i životnu sredinu. Nije uspostavljeno upravljanje posebnim kategorijama otpada, što onemogućava da se organizuju sakupljanje navedene kategorije otpada od domaćinstava.

Nisu vršene analize morfološke strukture otpada, što utiče na kvalitet planiranja odvajanja reciklabilnog materijala.

#### **4.6. Rad komunalnih preduzeća odvija se u uslovima neodovoljne i neodgovarajuće materijalno-tehničke opremljenosti i nepovoljne strukture troškova poslovanja.**

Nalazi revizije pokazuju da je materijalno-tehnička opremljenost komunalnih preduzeća nedovoljna i neodgovarajuća i ogleda se kroz starost motornih vozila, nedovoljan broj kontejnera i posuda za odlaganje komunalnog otpada ili neispravnost kontejnera i posuda. Materijalno-tehnička opremljenost odražava se na kvalitet i pravovremenost pružanja usluge, povećano angažovanje radne snage i troškove poslovanja.

U strukturi troškova komunalnih preduzeća dominantni su troškovi plata i naknada uz izraženu varijabilnost između komunalnih preduzeća. Visoko učešće troškova plata i naknada u strukturi ukupnih troškova odražava se na nemogućnost unapređenja materijalne osnove rada i tehničko opremanje komunalnih preduzeća.

#### **4.7. Sakupljeni komunalni otpad odložen je na deponije, što nije u skladu s načelom hijerarhije upravljanja otpadom i postavljenim ciljevima.**

Sakupljeni komunalni otpad, bez dovoljnog izdvajanja reciklabilnog materijala, odlagan je na zajedničke i lokalne deponije, što nije bilo u skladu sa postavljenim ciljem, zasnovanim na načelu hijerarhije. Sakupljeni komunalni otpad u većini jedinica lokalne samouprave odložen je na nekontrolisane/neuređene lokalne deponije, što predstavlja rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu. Revizija je utvrdila da su komunalna preduzeća vršila odlaganje sakupljenog otpada na lokalne deponije i na područjima s izgrađenom zajedničkom deponijom.

Odlaganje pojedinih vrsta otpada, kao i provođenje odgovarajućih tehnoloških postupaka na zajedničkim deponijama, nije u potpunosti vršeno u skladu sa dozvolom za upravljanje otpadom. Javna preduzeća koja upravljaju zajedničkim deponijama susreću se sa problemima neriješenih imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu na kojem je deponija izgrađena, kao i ograničenih kapaciteta zajedničkih deponija. Jedinice lokalne samouprave, osnivači zajedničkih deponija s ograničenim kapacitetom odlaganja otpada, nisu provodile aktivnosti u cilju pronalaska novih lokacija za izgradnju navedenih deponija.

#### **4.8. Izvještavanje u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom nije vršeno redovno i na propisan način, te nije učinilo dostupnim potpune i pouzdane podatke u cilju donošenja kvalitetnih odluka.**

Javna komunalna preduzeća i druga preduzeća koja zbrinjavaju komunalni otpad nemaju potpune i pouzdane evidencije o količini i strukturi prikupljenog otpada. Preduzeća nisu redovno izvještavala jedinice lokalne samouprave, a one Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost odnosno Ministarstvo za prostorno uređenje građevinarstvo i ekologiju. Izvještaji su različito formatirani, različitog sadržaja i strukture, ne sadrže ili sadrže nepouzdanе podatke i informacije o količinama i strukturi otpada i druge pokazatelje kako bi se moglo utvrditi kako se upravlja sa komunalnim otpadom.

Informacije o komunalnom otpadu ne omogućavaju da se prati realizacija Republičkog plana upravljanja otpadom i realizacija Strategije upravljanja otpadom kao i drugih strateških i planskih dokumenata i donošenje upravljačkih odluka koje se odnose na upravljanje otpadom.

#### **4.9. Postojeći sistem upravnog, inspeksijskog i komunalno-inspeksijskog nadzora nije u funkciji provođenja propisanih normi i funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.**

Upravni nadzor nad primjenom odredaba ovog zakona i na osnovu njega donesenih propisa vršen je djelimično, te nije obezbijedio dosljednu primjenu navedenih propisa. U potpunosti je izostalo provođenje nadzora putem kontrola i ocjena efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti izgradnje i funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom. Izostale su koordinirane kontrolne aktivnosti Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju i Republičke uprave za inspeksijske poslove u cilju efikasnog i pravovremenog provođenja propisanih normi u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.

Inspeksijski nadzor nad provođenjem odredaba ovog zakona i drugih propisa donesenih na osnovu njega vršen je sporadično, bez efekta na efikasnost sistema za upravljanje komunalnim otpadom. Izostalo je i značajnije provođenje komunalno-inspeksijskog nadzora nad primjenom propisa kojima su uređene obaveze davalaca i korisnika usluga u fazi odlaganja, sakupljanja i transporta komunalnog otpada.

## 5. PREPORUKE

Na osnovu nalaza i zaključaka zasnovanih na relevantnim, pouzdanim i dovoljnim revizijskim dokazima kreirane su preporuke revizije učinka.

Preporuke se upućuju Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Fondu za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost, jedinicama lokalne samouprave i javnim preduzećima koja upravljaju zajedničkim deponijama.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom u Republici Srpskoj, potrebno je da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju:

### **5.1. Analizira postojeći pravni okvir i strateška opredjeljenja u izgradnji sistema za upravljanje komunalnim otpadom, te na osnovu rezultata analize preduzme aktivnosti u cilju neophodnih izmjena i dopuna pravne regulative i planskih dokumenata, kako bi se obezbijedilo efikasno funkcionisanje sistema.**

Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, analizira i evaluiira funkcionisanje sistema za upravljanje komunalnim otpadom i u skladu sa rezultatima analize preduzme aktivnosti na usklađivanju strateških opredjeljenja, ciljeva i prioriteta sa realnim mogućnostima izgradnje sistema (broj i raspored stanovnika, količine i tendencije u proizvodnji komunalnog otpada, izgrađenost i funkcionalnost komunalnih objekata i infrastrukture, finansijski i drugi resursi) kako bi se provođenjem istih u praksi obezbijedio funkcionalan, ekonomski i ekološki prihvatljiv sistem za upravljanje komunalnim otpadom.

Takođe je potrebno da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju u koordinaciji s jedinicama lokalne samouprave provede neophodne aktivnosti na analizi postojećeg pravnog okvira i isti po potrebi izmijeni ili dopuni.

Potrebno je da Ministarstvo donese poseban akt ili metodologiju kojom će okvirno regulisati način formiranja cijene usluga zbrinjavanja komunalnog otpada, a koji će se zasnivati na načelu zagađivač plaća. Primjena akta i metodologije treba da obezbijedi dugoročno održivo finansiranje sistema za upravljanje komunalnim otpadom, uz preispitivanje organizacije i kapaciteta javnih komunalnih preduzeća koje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave i organa upravljanja.

### **5.2. Provodi upravni nadzor, u cilju dosljedne primjene propisa i funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom na principima efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti.**

Neophodno je da Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju kontinuirano provodi upravni nadzor, te da obezbijedi adekvatnu primjenu propisa u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom. Neophodno je kontinuirano vršiti kontrolu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti izgradnje i funkcionisanja navedenog sistema.

Putem ovog nadzora potrebno je identifikovati rizike koji utiču na uspješnost funkcionisanja sistema, te pokretati neophodne mjere i aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja. Potrebno je uspostaviti efikasnu koordinaciju sa Republičkom upravom za inspekcijske poslove u vršenju upravnog i inspekcijskog nadzora u oblasti upravljanja otpadom.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom u Republici Srpskoj, potrebno je da Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost Republike Srpske:

### **5.3. Organizuje upravljanje posebnim kategorijama otpada i uspostavi jedinstveni informacioni sistem na prostoru Republike Srpske.**

Potrebno je da Fond u koordinaciji sa Ministarstvom za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, jedinicama lokalne samouprave, kao i drugim subjektima, uspostavi funkcionisanje sistema za upravljanje posebnim kategorijama otpada na prostoru Republike Srpske. Funkcionisanje navedenog sistema preduslov je organizovanja efikasnog sakupljanja posebnih kategorija otpada od domaćinstava u jedinicama lokalne samouprave. Efikasno funkcionisanje navedena dva sistema treba da spriječi miješanje komunalnog i posebnih kategorija otpada iz domaćinstva u fazi sakupljanja, kao i odlaganje takvog otpada na deponije.

U saradnji sa svim subjektima u upravljanju otpadom, potrebno je uspostaviti jedinstveni informacioni sistem. Putem navedenog sistema neophodno je obezbijediti redovno prikupljanje potpunih i pouzdanih podataka, bitnih za praćenje tokova komunalnog otpada.

U cilju efikasnog funkcionisanja navedenog sistema, potrebno je da jedinice lokalne samouprave:

#### **5.4. U skladu sa zakonskim okvirom donesu podzakonska i planska akta iz svoje nadležnosti i iste dosljedno primjenjuju radi efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.**

Potrebno je pristupiti donošenju neophodne pravne regulative iz svoje nadležnosti, u cilju efikasnog provođenja neophodnih radnji i aktivnosti u okviru: izgradnje infrastrukturnih objekata i upravljanja njima, prevencije, sakupljanja, odvajanja, tretmana, transporta i odlaganja otpada, zatvaranja i sanacije nekontrolisanih deponija, funkcionisanja neuređenih deponija i postupanja sa otpadom koji nastaje u vanrednim situacijama.

Potrebno je da jedinice lokalne samouprave donesu i poseban akt o formiranju cijena usluga zbrinjavanja komunalnog otpada u skladu sa aktima i/ili okvirnom metodologijom Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju. Na taj način obezbijediti uslove za održivo finansiranje zbrinjavanja komunalnog otpada.

Jedinice lokalne samouprave treba da u skladu sa Zakonom o otpadu i Republičkim planom upravljanja otpadom donesu provodive lokalne planove upravljanja otpadom. Potrebno je obezbijediti uslove da komunalna preduzeća povjerene poslove vrše na osnovu pribavljenih dozvola od Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju.

#### **5.5. Organizuju i provode aktivnosti na planu prevencije nastajanja otpada i promocije značaja uspješnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.**

Potrebno je da lokalne uprave organizuju provođenje preventivnih i promotivnih aktivnosti, uključe sve zainteresovane strane a posebno korisnike usluga – proizvođače otpada. Korisnike usluga potrebno je uključivati i u postupke donošenja određenih odluka i na taj način poboljšati informisanost proizvođača otpada i značaja organizovanog zbrinjavanja otpada i njihove uloge u sistemu za upravljanje komunalnim otpadom.

Jedinice lokalne samouprave treba da obezbijede koordinirano djelovanje svih lokalnih organa i organizacija (organizacione jedinice lokalne uprave, komunalna preduzeća) na zbrinjavanju komunalnog otpada što će obezbijediti kontinuirano provođenje propisa, efikasno vršenje komunalno-inspekcijskog nadzora i redovno izvještavanje sa potpunim i pouzdanim podacima bitnim za praćenje tokova komunalnog otpada.

#### **5.6. Uspostave veću pokrivenost stanovništva organizovanim sakupljanjem komunalnog otpada, kontrolu nad postojećim nekontrolisanim i neuređenim deponijama i spriječe nastajanje divljih deponija.**

Lokalne uprave treba da u saradnji sa komunalnim preduzećima preispitaju postojeću organizaciju sakupljanja komunalnog otpada i uspostave efikasan način sakupljanja

komunalnog otpada koji će omogućiti veći obuhvat domaćinstava, optimalan odvoz komunalnog otpada i bolju iskorišćenost kapaciteta komunalnih preduzeća.

Potrebno je uspostaviti organizovano sakupljanje komunalnog i posebnih kategorija otpada od korisnika usluga na čitavom području jedinica lokalne samouprave, čime bi se izbjeglo miješanje navedenih vrsta otpada, kao i nastajanje divljih deponija. Takođe je potrebno preduzeti aktivnosti na identifikaciji i uklanjanju svih divljih deponija na prostoru jedinice lokalne samouprave.

Neophodno je zabraniti odlaganje otpada na nekontrolisane (divlje) deponije na područjima na kojima nije izgrađena zajednička deponija te pristupe zatvaranju, sanaciji i rekultivaciji tih deponija. Potrebno je, na navedenim područjima pronaći adekvatne lokacije, te u skladu sa urađenim projektom uspostaviti neuređenu deponiju, kojom će se aktivno upravljati u cilju primjene preporučenih poboljšanja.

Potrebno je zabraniti odlaganje otpada na lokalne deponije na područjima na kojima je izgrađena zajednička deponija, te pristupiti sanaciji, zatvaranju i rekultivaciji tih deponija. Putem kontinuiranog praćenja propisanih parametara na zatvorenim i aktivnim deponijama obezbijediti zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine.

Pored navedenih aktivnosti potrebno je putem koordinisanih aktivnosti komunalne policije i inspeksijskih organa organizovano sprečavati sve nedozvoljene radnje u oblasti odlaganja i transporta otpada.

#### **5.7. Analiziraju organizaciju, funkcionisanje i poslovanje javnih komunalnih preduzeća radi efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.**

Jedinice lokalne samouprave treba, u saradnji sa upravama javnih komunalnih preduzeća, da analiziraju njihovu unutrašnju organizaciju, imovinsko-finansijsku poziciju, materijalno tehničku opremljenost, rezultate poslovanja i druge relevantne pokazatelje. Na osnovu analize po potrebi iznalaziti mogućnosti reorganizacije ili restrukturiranja javnih komunalnih preduzeća kako bi se organizovao optimalan kapacitet za zbrinjavanje komunalnog otpada, dugoročno finansijski i tehnički održivo. Tako organizovano javno komunalno preduzeće treba da omogući efikasnije korišćenje kapaciteta, veće organizovano zbrinjavanje komunalnog otpada i formiranje cijena usluga zbrinjavanja komunalnog otpada kao i pribavljanje potrebnih dozvola za rad.

#### **5.8. Preduzmu aktivnosti na planu formiranja održivih područja za zajedničko upravljanje komunalnim otpadom, odrede i urede lokacije za izgradnju komunalnih infrastrukturnih objekata.**

Potrebno je da u koordinaciji sa Ministarstvom za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju pristupe formiranju održivih područja za zajedničko upravljanje komunalnim otpadom, odrede lokacije i započnu aktivnosti na izgradnji i uređivanju svih potrebnih infrastrukturnih objekata u sistemu.

Jedinice lokalne samouprave treba da odrede lokacije za reciklažna dvorišta, zelena ostrva i kontejnerska mjesta i na taj način omoguće razdvajanje komunalnog otpada na mjestu nastanka kako bi se povećale količine recikliranog i ponovo iskorišćenog komunalnog otpada i smanjio negativan uticaj na životnu sredinu.

Takođe je potrebno da intenziviraju aktivnosti na rješavanju imovinsko-pravnih odnosa na izgrađenim zajedničkim deponijama ili na pronalasku novih lokacija za izgradnju novih ili proširenje postojećih zajedničkih deponija, kako bi se dugoročnije riješilo pitanje deponovanja komunalnog otpada.



U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, potrebno je da javna preduzeća:

**5.9. Uspostave evidencije i izvještavanje o komunalnom otpadu koje će biti u funkciji upravljanja sistemom.**

Komunalna preduzeća i druga preduzeća koja zbrinjavaju komunalni otpad treba da uspostave potpune i pouzdane evidencije o količini i strukturi sakupljenog otpada koje bi bile osnova za izvještavanje o komunalnom otpadu.

Potrebno je da komunalna preduzeća u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom izvještavaju o količinama i strukturi sakupljenog otpada kako bi jedinice lokalne samouprave, Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost i Ministarstvo za prostorno uređenje građevinarstvo i ekologiju raspolagali sa podacima i informacijama na osnovu kojih bi mogli pratiti izvršenje Plana upravljanja otpadom i preduzimati mjere i aktivnosti u cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom.

U cilju efikasnog funkcionisanja sistema za upravljanje komunalnim otpadom, potrebno je da javna preduzeća koja upravljaju zajedničkim deponijama:

**5.10. Donesu i primjenjuju akt o tehničko-tehnološkom postupanju i procesima rada na deponiji.**

Potrebno je da javna preduzeća koja upravljaju zajedničkim deponijama donesu i primjenjuju akt o tehničko-tehnološkom postupanju kao i o postupanju zaposlenih i korisnika usluga u procesu deponovanja otpada u skladu s ekološkom i dozvolom za upravljanje otpadom.

Vođa revizorskog tima

Momir Crnjak, s.r.

## 6. PRILOZI UZ IZVJEŠTAJ

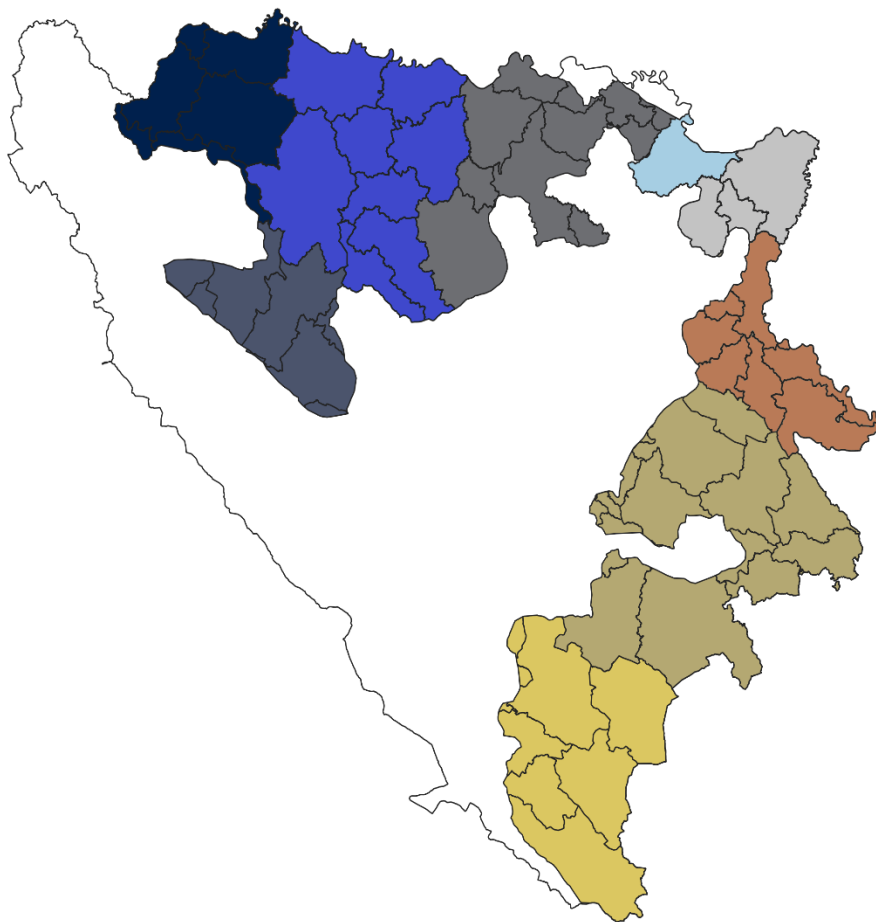
### Prilog 1

Lista referenci – popis akata

1. Ustav Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11);
2. Zakon o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08);
3. Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 115/18);
4. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 35/99, 97/16, 36/19);
5. Zakon o upravljanju otpadom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 111/13, 106/15, 16/18, 63/21 i 65/21);
6. Zakon o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 124/11 i 100/17);
7. Zakon o komunalnoj policiji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 28/13);
8. Zakon o inspekcijama Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 18/20);
9. Zakon o nusproizvodima životinjskog porijekla („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 60/2013 i 94/2019);
10. Uredba o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 24/21);
11. Uredba o odlaganju otpada na deponije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 36/15);
12. Pravilnik o sadržini programa mjera sa dinamikom prilagođavanja za rad postojećih deponija („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 41/15);
13. Pravilnik o metodologiji prikupljanja podataka o otpadu i njihovoj evidenciji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 71/15);
14. Pravilnik o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 61/15);
15. Pravilnik o načinu skladištenja pakovanja i obilježavanja opasnog otpada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 49/15);
16. Pravilnik o upravljanju otpadnim gumama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 16/22 i 62/22);
17. Pravilnika o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 19/15 i 79/18);
18. Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, broj U 17/19, od 15.7.2020. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 75/20) – Utvrđuje se da član 21. stav 1, 2. i 3. Odluke o komunalnom redu na području Grada Zvornik („Službeni glasnik Grada Zvornika“ broj 3/18) nije u saglasnosti s Ustavom Republike Srpske i Zakonom o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 124/11 i 100/17);
19. Odluka o komunalnom redu (Banja Luka, Mrkonjić Grad, Pale, Gradiška, Zvornik, Doboj, Višegrad, Milići, Modriča, Ribnik i Prnjavor);

20. Odluka o komunalnim djelatnostima („Službeni glasnik opštine Gradiška“, broj 3/2013, 15/18, 6/18 i 8/19);
21. Odluka o prikupljanju i odvoženju komunalnog otpada („Službeni glasnik grada Doboja“, broj 1/16);
22. Odluka o upravljanju otpadom („Službeni glasnik opštine Prnjavor“, broj 35/22);
23. Strategija upravljanja otpadom za period 2017–2026. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 67/17);
24. Strategija zaštite životne sredine Republike Srpske 2022–2032. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 118/22);
25. Strategija za upravljanje čvrstim otpadom u Bosni i Hercegovini, Tehnički izvještaj broj 3 – Institucionalne i organizacijske strukture i Tehnički Izvještaj 10 – Uputstva za deponije, Završni izvještaj pripremljen za EU PHARE program, avgust 2000. godine;
26. Prostorni plan Republike Srpske do 2015. godine, april 2008. godine;
27. Izmjene i dopune Prostornog plana Republike Srpske do 2025. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 15/15);
28. Republički plan upravljanja otpadom u Republici Srpskoj za period 2019–2029. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 43/20);
29. Lokalni plan upravljanja otpadom (Doboj, Prnjavor, Gradiška, Modriča, Milići i Zvornik);
30. Izvještaj o provedenoj akciji „Čisto lice grada“ za period mart–jun 2022, Odjeljenje za komunalne poslove, Grad Banja Luka;
31. Izvještaj o količinama i sastavu komunalnog otpada (Banjaluka, Gradiška i Ribnik);
32. Evidencije i dokumentacija Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost Republike Srpske;
33. Program zajedničke komunalne potrošnje (Pale);
34. Izvještaj revizije učinka RU001-20: „Pronatalitetne mjere u Republici Srpskoj“, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Banja Luka, jun 2021. godine;
35. Izvještaj revizije učinka RU001-21: „Rad komunalne policije na održavanju komunalnog reda“, Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, Banja Luka, decembar 2022. godine;
36. Pešević, D. (2022), Upravljanje otpadom, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci
37. Ionkova, K. M. (2019), Analiza sektora upravljanja čvrstim komunalnim otpadom. Strateški pravci i planiranje investicija do 2025. godine. Dio B: Republika Srpska, Svjetska banka, Washington D.C.

**Prilog 2** – Karta regija u sistemu upravljanja komunalnim otpadom



Izvor: Strategija

**Prilog 3** – Broj stanovnika po regijama (popis iz 2013. god.)

Regija	Broj stanovnika	Broj JLS
Banjaluka	357.595	8
Prijedor	136.747	6
Mrkonjić Grad	33.498	7
Doboj	206.897	11
Bijeljina	133.681	3
Zvornik	121.172	7
Foča	115.050	14
Gacko	65.702	7
UKUPNO	1.170.342	63

Izvor: Republički plan

**Prilog 4** – Pregled JLS koje su dobile saglasnost za planove upravljanja otpadom

---

Red. br.	Naziv JLS
1.	Grad Bijeljina
2.	Grad Gradiška
3.	Grad Prijedor
4.	Grad Trebinje
5.	Grad Zvornik
6.	Grad Doboj
7.	Opština Čelinac
8.	Opština Modriča
9.	Opština Srbac
10.	Opština Han Pijesak
11.	Opština Osmaci
12.	Opština Šekovići
13.	Opština Prnjavor
14.	Opština Petrovo

---

Izvor: Evidencija Ministarstva o datim saglasnostima za lokalne planove upravljanja otpadom

**Prilog 5** – Nepropropisne pozicije kontejnera

Banjaluka

Magistralni put Milići–Zvornik



Pale

Zvornik



Izvor: RU tim – fotografije sa terena



**Prilog 6** - Uređena kontejnerska mjesta

Banja Luka



Doboј



Pale



Modriča



Izvor: RU tim – fotografije sa terena



**Prilog 7** – Odlaganje otpada – Banjaluka i Zvornik



Izvor: RU tim – fotografije sa terena