



**Извјештај ревизије учинка  
ФОРМИРАЊЕ ЦИЈЕНА КОМУНАЛНИХ УСЛУГА**

**Број: РУ 002-23**

**Бања Лука, децембар 2024. године**



## САДРЖАЈ

<b>ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ</b> .....	<b>1</b>
<b>ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА</b> .....	<b>2</b>
<b>ПРЕДГОВОР</b> .....	<b>3</b>
<b>РЕЗИМЕ</b> .....	<b>5</b>
<b>1. УВОД</b> .....	<b>8</b>
1.1. Позадина и мотиви ревизије.....	8
1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања .....	9
1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије .....	10
1.3.1. Обим и ограничења ревизије.....	10
1.3.2. Извори ревизијских доказа .....	11
1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа .....	11
1.3.4. Критеријуми ревизије .....	11
1.4. Садржај и структура извјештаја .....	12
<b>2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ</b> .....	<b>14</b>
2.1. Карактеристике предмета ревизије .....	14
2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности .....	15
2.3. Правна регулатива карактеристична за подручје и предмет ревизије .	16
<b>3. НАЛАЗИ</b> .....	<b>17</b>
3.1. Начин формирања цијена комуналних услуга.....	17
3.1.1. Претпоставке за успјешно формирање цијена комуналних услуга .....	17
3.1.2. Начин утврђивања и обрачуна цијена комуналних услуга.....	21
3.2. Промјене цијена комуналних услуга .....	25
3.2.1. Мотиви и разлози за промјену цијена и начин њиховог усаглашавања .....	25
3.2.2. Промјене у цијенама комуналних услуга .....	28
3.3. Праћење и контрола цијена комуналних услуга.....	34
3.3.1. Мјере и активности надлежних институција на праћењу и контроли цијена комуналних услуга.....	34
3.3.2. Мјере и активности на испитивању задовољства корисника цијенама комуналних услуга.....	35
<b>4. ЗАКЉУЧЦИ</b> .....	<b>37</b>
<b>5. ПРЕПОРУКЕ</b> .....	<b>40</b>
<b>6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ</b> .....	<b>43</b>



## ЗАКЉУЧАК РЕВИЗИЈЕ

### "ФОРМИРАЊЕ ЦИЈЕНА КОМУНАЛНИХ УСЛУГА"

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, а на основу ISSAI стандарда ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка "Формирање цијена комуналних услуга".

Основни циљ ове ревизије је да се испита и утврди начин формирања цијена комуналних услуга као и да се понуде препоруке чијом реализацијом би се омогућило надлежним институцијама да, приликом формирања цијена комуналних услуга, као и њиховом праћењу и контроли своје активности проводе ефикаснији начин.

Ревизијом су обухваћене институције надлежне и одговорне за организовање и обављање комуналних дјелатности и формирање цијена комуналних услуга, као и за њихово праћење и контролу у и то: Министарство трговине и туризма, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Републичка управа за инспекцијске послове, јединице локалне самоуправе и комунална предузећа.

Ревизијом је обухваћен период од 2018. до 2023. године.

Ревизијом је утврђено да се цијене комуналних услуга формирају у условима неиспуњених претпоставки са израженим разликама у цијенама истоврсних комуналних услуга између комуналних предузећа и категорија корисника у оквиру истог комуналног предузећа.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја Министарству трговине и туризма, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Републичкој управи за инспекцијске послове, јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима обухваћеним ревизијом.

Примједбе на Нацрт извјештаја је доставило Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију. Примједбе су прихваћене и укључене у Извјештај ревизије учинка.

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

Извјештај садржи препоруке упућене Влади Републике Српске, односно Министарству трговине и туризма, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити формирање цијена комуналних услуга и обезбиједити виши ниво праћења и контроле цијена.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе ова ревизија. Ревизију је провео ревизорски тим у саставу Дарко Билић, вођа ревизорског тима и Ангелика Кос-Божић, члан ревизорског тима.

Главни ревизор

Јово Радукић, с.р.

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

БиХ	Босна и Херцеговина
РС	Република Српска
Влада	Влада Републике Српске
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
Закон	Закон о комуналним дјелатностима
МТТ	Министарство трговине и туризма
МПШВ	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МПУГЕ	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију
РУИП	Републичка управа за инспекцијске послове
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
МЕГ пројекат	Пројекат општинског, еколошког и економског управљања
КП	Комунална предузећа
ЈП	Јавно предузеће
КМ	Конвертибилна марка
MWh/KWh	Мегават час/киловат час
м <sup>3</sup>	Кубни метар
м <sup>2</sup>	Квадратни метар
ПДВ	Порез на додату вриједност
Савјетодавно тијело	Савјетодавно тијело за заштиту потрошача корисника услуга од општег економског интереса

## ПРЕДГОВОР

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

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

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

Поред термина ревизија учинка, у теорији и пракси ревизије појављују се и други термини, као ревизија успјеха/успјешности, ревизија економичности, ефикасности и ефективности (ревизија 3Е) и ревизија вриједности за новац. Поменути термини у ревизијској терминологији суштински имају исто значење.

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

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

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

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

Мандат ревизије учинка по правилу је регулисан законом који третира ревизију јавног сектора. Правни основ за провођење ревизије учинка садржан је у одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. У одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске регулисано је да је Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске обавезна да врши:

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

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

<sup>1</sup> ISSAI 100 параграф 22

<sup>2</sup> ISSAI 300 параграф 11

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## РЕЗИМЕ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, а у складу са ISSAI стандардима ревизије за јавни сектор, провела ревизију учинка "Формирање цијена комуналних услуга".

Основни циљ ове ревизије је да се испита и утврди начин формирања цијена комуналних услуга те да се на основуведеног испитивања понуде препоруке чијом реализацијом би се омогућило надлежним институцијама да, приликом формирања цијена комуналних услуга као и њиховом праћењу и контроли, своје активности проводе на ефикаснији начин.

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

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

- Правном регулативом у области комуналних дјелатности и цијена дјелимично је прописана обавеза израде методолошког оквира за формирање цијена комуналних услуга;
- Јединице локалне самоуправе су интерним актима који се односе на организацију и обављање комуналне дјелатности најчешће регулисале питања начина обрачуна и наплате цијене за испоручену комуналну услугу, али не и начин утврђивања цијена;
- Поједина комунална предузећа су имала израђене методологије за одређивање цијена комуналних услуга, али су их дјелимично користили приликом формирања цијена комуналних услуга;
- Формирање цијена комуналних услуга у већини случајева било је одређено висином укупних расхода комуналних предузећа чије је покриће потребно обезбиједити из прихода остварених по основу продаје производа и услуга;
- Приходи остварени продајом производа/испоруке услуге као основне дјелатности по постојећим цијенама комуналних услуга у просјеку су чинили око 3/4 пословних прихода комуналних предузећа и у већини случајева нису били довољни за покриће расхода даваоца комуналне услуге;
- У структури пословних расхода комуналних предузећа доминантно су били заступљени трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања и трошкови материјала, горива и енергије, а заједно су чинили преко 3/4 пословних расхода;
- Између јединица локалне самоуправе су наглашене разлике у погледу власништва над имовином коју користе комунална предузећа, а питање имовине није ријешено на адекватан начин што утиче на обрачун и висину трошкова амортизације и цијене комуналних услуга;
- Организација рачуноводственог праћења прихода и расхода у више од половине комуналних предузећа није успостављена на начин који обезбјеђује евидентирање и распоређивање прихода и расхода по мјестима њиховог настанка;
- Процедуре у вези са промјенама и усаглашавањем цијена комуналних услуга разликовале су се између комуналних предузећа и јединица локалне самоуправе у начину доношења одлука о цијенама и њиховој примјени;
- Захтјеви/приједлози комуналних предузећа за промјену цијена комуналних услуга разликовали су се по свом обиму, садржају и квалитету. Најчешћи разлози за промјену цијена били су промјене тржишних услова и околности

(повећање цијена материјала и услуга) и повећање трошкова плата, накнада плата и осталих личних примања запослених;

- Цијене комуналних услуга састојале су се из фиксног и варијабилног дијела уз присутне разлике у структури, начину обрачуна и приказивања цијена између комуналних предузећа. Цијене комуналних услуга вишеструко су се разликовале, а у посматраном периоду, мијењале су се уз изражене разлике у висини, броју и начину промјена у зависности од комуналног предузећа, врсте дјелатности и категорије корисника;
- Јединице локалне самоуправе нису редовно обавјештавале Министарство трговине и туризма о промјенама цијена комуналних услуга;
- Инспекцијски органи нису проводили контроле које су се односиле на обавезу достављања обавјештења о цијенама привредних субјеката и сагласности на цијене надлежних органа јединица локалне самоуправе, као ни контроле рада комуналних предузећа по питању начина утврђивања цијена и висине цијена комуналних услуга;
- Испитивања задовољства корисника комуналним услугама проводила је половина комуналних предузећа и одређени број јединица локалне самоуправе. Резултати испитивања задовољства корисника цијенама комуналних услуга показали су да је око половине испитаника било задовољно цијеном комуналне услуге.

На основу презентованих налаза, ревизија је закључила да се цијене комуналних услуга формирају у условима неиспуњених претпоставки са израженим разликама у цијенама истоврсних комуналних услуга између комуналних предузећа и категорија корисника у оквиру истог комуналног предузећа. У складу са тим, ревизија је утврдила сљедеће закључке:

- Цијене комуналних услуга формирају се у условима неиспуњености претпоставки правне, организационе, управљачке и финансијско-рачуноводствене природе;
- Постојећи начин утврђивања цијена комуналних услуга није у функцији обезбјеђења пуне економске цијене комуналне услуге у циљу финансијске одрживости комуналних предузећа;
- Цијене комуналних услуга састојале су се из фиксног и варијабилног дијела уз присутне разлике у структури и начину обрачуна цијена између комуналних предузећа;
- Цијене комуналних услуга мијењале су се без преиспитивања друштвене и економске оправданости промјена са непотпуним и непоузданим образложењима мотива и разлога за њихову промјену;
- Цијене истоврсних комуналних услуга се разликују између комуналних предузећа и јединица локалне самоуправе, али се разликују и у оквиру комуналних предузећа за различите категорије корисника;
- Комунална предузећа и јединице локалне самоуправе нису у потпуности успоставиле ефикасно и поуздано праћење, извјештавање и надзор над формирањем цијена комуналних услуга.

На основу презентованих налаза и изнесених закључака, ревизија даје препоруке Влади Републике Српске, односно надлежним министарствима, јединицама локалне самоуправе и комуналним предузећима. Провођењем ових препорука могуће је унаприједити формирање цијена комуналних услуга и обезбиједити виши ниво праћења и контроле цијена. У складу с тим ревизија даје сљедеће препоруке:

- Влада Републике Српске и надлежна министарства треба да анализирају правни оквир релевантан за комуналне дјелатности и исти по потреби иновирају и комплетирају како би се успоставиле неопходне правне претпоставке за формирање цијена комуналних услуга;
- Јединице локалне самоуправе треба досљедно да проводе процедуре давања сагласности на цијене комуналних услуга и да о датим сагласностима обавјештавају Министарство трговине и туризма;
- Јединице локалне самоуправе треба да у складу са својим надлежностима и релевантним прописима регулишу питања власништва и управљања комуналним објектима и комуналном инфраструктуром коју користе комунална предузећа;
- Комунална предузећа треба да организују рачуноводствени систем и систем финансијског управљања и контроле на начин који омогућава праћење имовине, прихода и расхода у функцији формирања цијена комуналних услуга;
- Комунална предузећа треба да на основу иновираниог правног оквира и успостављеног методолошког оквира израде методологије формирања цијена комуналних услуга;
- Комунална предузећа треба да у поступку утврђивања цијена комуналних услуга одвојено исказују цијену коштања од продајне цијене комуналне услуге;
- Комунална предузећа, у поступку предлагања промјена цијена комуналних услуга, треба да се руководе економским и социјалним принципима уз квалитетна образложења са мотивима и разлозима за промјену цијена;
- Комунална предузећа треба да обезбиједи неопходан ниво информација о цијенама комуналних услуга и да ефикасније проводе активности на испитивању задовољства корисника.

## 1. УВОД

### 1.1. Позадина и мотиви ревизије

Комуналним дјелатностима сматрају се производња и испорука комуналних производа и пружање комуналних услуга који су незамјењив услов живота и рада физичких и правних лица и других субјеката, а за које је јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) дужна да обезбиједи квалитет, обим, доступност и континуитет у складу са законским обавезама и расположивим средствима, као и надзор над њиховим обављањем.<sup>3</sup> Такође, ЈЛС су у обавези да својим одлукама уређују и начин формирања цијена, производа и услуга.

Четири врсте комуналних услуга сматрају се цивилизацијским минимумом у савременом друштву, а то су су производња и испорука воде за пиће и пречишћавање и одвођење отпадних вода, производња и испоруке топлотне енергије те збрињавање комуналног отпада. Наведене врсте комуналних услуга су Одлуком Владе Републике Српске из 2011. године уврштене на листу производа и услуга од посебног значаја за заштиту стандарда становништва<sup>4</sup>.

Према подацима Републичког завода за статистику Републике Српске и Савеза синдиката Републике Српске за период 2018-2023. година у структури просјечне потрошачке корпе издаци за становање и комуналне услуге учествовали су око 30%. Ово указује да висина цијена комуналних услуга уз пораст цијена основних животних намирница значајно опредјељује потрошњу домаћинства и у великој мјери утиче на квалитет и животни стандард грађана.

У Стратегији развоја трговине Републике Српске за период 2022-2028. године, наводи се да је сваке године присутан велики број приговора грађана, а да се највише приговора односи на услуге од општег економског интереса (економске услуге)<sup>5</sup> попут испоруке електричне и топлотне енергије, гаса и воде те телекомуникацијских услуга и јавног транспорта као и других комуналних услуга.

У Стратегији интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024. наводи се да већина комуналних предузећа (у даљем тексту: КП) не остварује довољне приходе да буду потпуно финансијски самоодрживи, чак и за текуће одржавање, уз истакнуто неефикасно управљање имовином, што доводи до даљег погоршања постојеће инфраструктуре. Висина тарифних ставова није одређена на нивоу који би омогућио потпуну накнаду трошкова. Просјечна цијена воде испоручене потрошачима водоводних система покрива 59% од цијене којом се могу задовољити само трошкови просте репродукције, без улагања у развој система. Наплата је на незадовољавајућем нивоу, а приходи по јединици испоручене воде, којима би требало покрити производњу, дистрибуцију и уредно одржавање система, довољни су за око 40% трошкова. Евиденција имовине у КП је прилично непотпуна и стога не омогућава поуздан обрачун амортизације и не обезбјеђује довољно средстава за инвестиције и

---

<sup>3</sup> Закон о комуналним дјелатностима ("Службени гласник Републике Српске", број 124/11 и 100/17), члан 3.

<sup>4</sup> Одлука о листи производа и услуга од посебног значаја за заштиту стандарда становништва ("Службени гласник Републике Српске", број 5/11)

<sup>5</sup> Под економском услугом се подразумемијева услуга снабдијевања електричном енергијом, гасом, топлотном енергијом, водом, услуга одвода отпадних вода, услуга телекомуникација, поштанских услуга, услуга јавног превоза у градском и међуградском саобраћају, услуга одржавања чистоће и друге услуге прописане законом, од којих се одређене пружају посредством дистрибутивне мреже, чији квалитет, услове пружања, односно цијену уређује или контролише државни орган, републички орган управе или други носилац јавног овлашћења, ради задовољења општег друштвеног интереса.

набавку нове имовине, што доводи до потребе за додатним трансферима и субвенцијама из буџета ЈЛС. Такође, трошкови нису доведени на оптималан ниво. Код многих предузећа још увијек се не прати њихов рад на адекватан начин (не постоје: систем за оцјену успјешности, транспарентност пословања, адекватна кадровска политика итд.). Трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања имају значајно учешће у укупним трошковима пословања, уз неповољан број и структуру запослених, што доводи до високих трошкова рада.<sup>6</sup>

Проблеме наведене у стратешким документима потврдили су и налази ревизије учинка у раније проведеним ревизијама<sup>7</sup> које су се бавиле комуналним дјелатностима и комуналним услугама, а које су у вези са формирањем цијена комуналних услуга и у којима је утврђено да постоје разлике у висини цијена истих комуналних услуга између ЈЛС, у начину формирања цијена и начину њиховог обрачуна, те разлике међу ЈЛС у процедурама приликом промјена цијена комуналних услуга.

У циљу да се финансирање дјелатности КП успостави на јасним економским принципима пословања, који требају осигурати пуно покриће трошкова и постизање самоодрживости предузећа неопходно је да се формирање цијена комуналних услуга заснива на адекватном методолошком оквиру за одређивања цијена комуналних услуга који би укључивао све интерне и екстерне факторе при калкулацији цијена, а који би истовремено омогућио да та цијена буде прихватљива за грађане.

## 1.2. Предмет ревизије и ревизијска питања

Предмет ове ревизије учинка је формирање цијена комуналних услуга у КП, односно мјере и активности надлежних институција на плану формирања цијена комуналних услуга као и контроли и праћењу цијена од стране надлежних органа у РС.

Циљ ове ревизије је да се испита и утврди начин формирања цијена комуналних услуга као и да се понуде препоруке чијим провођењем би се омогућило надлежним институцијама да, приликом формирања цијена комуналних услуга, као и њиховом праћењу и контроли своје активности проводе на успјешнији (ефикаснији) начин.

Приступ у овој ревизији је оријентисан на механизам (систем) формирања и контроле цијена комуналних услуга. Проведена испитивања дају одговоре на питања на који начин се утврђују цијене комуналних услуга и како надлежни органи остварују своју улогу у области контроле цијена. У складу са наведеним, основно ревизијско питање на које се тражио одговор у овој ревизији учинка гласи:

Како функционише формирање цијена комуналних услуга?

Да би се одговорило на основно питање, испитивања ревизије су била усмјерена на прикупљање и представљање података и информација који би дали одговор на следећа ревизорска питања:

1. Како се формирају цијене комуналних услуга?
2. На који начин се проводе промјене цијена комуналних услуга?
3. Како надлежне институције прате и контролишу цијене комуналних услуга?

---

<sup>6</sup> Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024, Бања Лука, новембар 2015. године.

<sup>7</sup> Извјештај ревизије учинка "Функционисање система за управљање комуналним отпадом", [https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/11/RU001-22\\_Cyr.pdf](https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/11/RU001-22_Cyr.pdf); Извјештај ревизије учинка "Функционисање заштите потрошача", [https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/10/RU\\_004-22\\_cir.pdf](https://gsr-rs.org/wp-content/uploads/2023/10/RU_004-22_cir.pdf); Извјештај ревизије учинка "Управљање водоводним системима", Број: РУ005-14, Бањалука, јун 2015. године.

### 1.3. Дизајн и методолошки оквир ревизије

У овом поглављу представљени су обим ревизије и ограничења, узорак и начин избора узорка, извори ревизијских доказа, методе прикупљања и анализе ревизијских доказа и критеријуми ревизије.

#### 1.3.1. Обим и ограничења ревизије

Уважавајући улоге и одговорности надлежних институција у организовању и обављању комуналних дјелатности и формирању цијена комуналних услуга, као и њиховом праћењу и контроли, субјекти који су били обухваћени овом ревизијом учинка су: Министарство трговине и туризма (у даљем тексту: МТТ), Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (у даљем тексту: МПШВ), Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију (у даљем тексту: МПУГЕ) и Републичка управа за инспекцијске послове (у даљем тексту РУИП) – тржишна инспекција, ЈЛС и КП.

Како примарну улогу и одговорност за формирање цијена комуналних услуга имају КП и ЈЛС, испитивање и прикупљање података, информација и докумената, највећим дијелом, вршено је у КП као даваоцима комуналних услуга, а која се баве производњом и испоруком воде и производњом и испоруком топлотне енергије и у ЈЛС.

Ревизија се примарно бавила начином формирања цијена комуналних услуга од стране КП, а фокус ревизије био је усмјерен на испуњеност претпоставки за формирање цијена комуналних услуга, активности на формирању цијена комуналних услуга, испитивању начина, поступака и процедура у вези са утврђивањем цијена комуналних услуга, њиховим кретањима, промјенама и разликама у посматраном периоду, анализи елемената цијене комуналне услуге, структуре и висине трошкова пословања који улазе у калкулацију цијене комуналне услуге као и на активности надлежних органа на праћењу и контроли цијена.

У циљу добијања довољно јасне слике о начинима утврђивања цијена комуналних услуга и њиховим сличностима и разликама између КП и ЈЛС као и факторима који их условљавају, ревизијом је било обухваћено четири ЈЛС и 14 КП. ЈЛС и КП изабрани су на основу сљедећих општих критеријума као што су:

- степен развијености ЈЛС;
- административно-територијални распоред ЈЛС;
- ЈЛС које имају КП која се баве производњом и испоруком воде као и КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије.

За избор КП користили су се посебни критеријуми као што су:

- врста основне дјелатности КП;
- учешће ЈЛС, односно КП у Пројекту општинског, еколошког и економског управљања (у даљем тексту: МЕГ пројекат);
- врста енергента које КП примарно користи за производњу топлотне енергије.

Ревизијом је обухваћен период од шест година и то период од 2018. до 2023. године. Такође, у току провођења ревизије кориштени су одређени подаци и информације у вези са промјенама и утврђивањем цијена из текуће 2024. године.

Ревизија се није бавила рачуноводственим аспектима прихода, расхода и имовине, начинима испоруке комуналних производа и услуга као ни квалитетом испоручених комуналних производа и услуга.

### 1.3.2. Извори ревизијских доказа

Подаци и информације, који дају одговоре на постављена питања ове ревизије, највећим дијелом прикупљени су од ЈЛС и КП као надлежних и одговорних субјеката за организовање и обављање комуналних дјелатности и формирање цијена комуналних услуга и других субјеката који имају одређене улоге, надлежности и одговорности у овој области попут МТТ, МПШВ, МПУГЕ и РУИП.

Подаци и информације од наведених субјеката прикупљани су из различитих извора и докумената као што су:

- стратешки акти, планови и програми на којима се заснива организовање и обављање комуналних дјелатности и функционисање КП;
- законски, подзаконски и интерни акти релевантни за област комуналних дјелатности, услуга и цијена;
- евиденције и базе података о кретањима и промјенама цијена комуналних услуга;
- евиденције и базе података о броју приговора корисника, а који се односе на висину и начин обрачуна цијена комуналних услуга;
- извјештаји МТТ, РУИП и ЈЛС и вези са provedеним мјерама и активностима који се односе на контролу цијена комуналних услуга;
- извјештаји, информације, одлуке и закључци органа ЈЛС и органа КП;
- одлуке о цијенама комуналних услуга са врстама тарифних група и висинама тарифних ставова;
- записници са састанака органа КП, органа ЈЛС, савјетодавних тијела за заштиту потрошача корисника услуга од општег економског интереса (у даљем тексту: Савјетодавно тијело) и комисија за рјешавање рекламација потрошача;
- рачуноводствене књиге и евиденције КП;
- годишњи финансијски извјештаји КП;
- извјештаји о пословању КП.

Одређени подаци и информације прикупљани су из статистичких публикација и билтена Републичког завода за статистику Републике Српске.

### 1.3.3. Методе прикупљања и анализе ревизијских доказа

Прикупљање потребних података и информација вршено је прегледом и анализом рачуноводствених књига и евиденција, документације, путем интервјуа са одговорним лицима, путем упитника који су попуњавала КП, мапирањем процеса и процедура које се односе на формирање цијена комуналних услуга, организовањем фокус и референтних група, прегледом web страница, студијама случаја и другим методама.

У циљу прикупљања података и информација квантитативног и квалитативног карактера одржано је 20 састанака са преко 60 лица из 22 институције обухваћене ревизијом..

Анализа прикупљених података, информација и докумената проведена је примјеном: метода анализе и синтезе, анализе документације, квалитативна анализа упитника и интервјуа, методе дескрипције, методе компилације, аналитичких поступака, компаративних методе, методе статистичке анализе и анализе студије случаја.

### 1.3.4. Критеријуми ревизије

Критеријуми ревизије произилазе из врсте и природе ревизијског проблема и формулисани су у складу са постављеним ревизијским питањима. Углавном се

заснивају на општерихваћеним начелима у области комуналних дјелатности и формирања цијена комуналних услуга (принцип "корисник плаћа", принцип правичности и једнакости, принцип приуштивости, принцип покривања трошкова, принцип економске ефикасности) и примјерима добре праксе. У складу са наведеним, основни критеријуми ревизије су:

- Постојање и примјена методолошког оквира за утврђивање цијена комуналних услуга;
- Формирање цијена комуналних услуга засновано је на интерним актима ЈЛС и КП којима је дефинисан начин утврђивања и обрачуна цијена комуналних услуга;
- Формирање цијена комуналних услуга проводи се на начин који обезбјеђује потребне информације о структури цијене и њеним елементима доносиоцима одлука ЈЛС приликом одлучивања о промјени цијена комуналних услуга;
- Трошкови пружене комуналне услуге евидентирају се по трошковним центрима (мјесту настанка) посебно за сваку врсту производа/услуге;
- Постојање поузданих и потпуних евиденција са подацима о стању имовине (комуналних објеката и комуналне инфраструктуре) којом располажу и управљају КП и обрачун трошкова амортизације;
- Поступак утврђивања и усаглашавања цијена комуналних услуга између КП и ЈЛС врши се на ефикасан начин и у складу са дефинисаним процедурама;
- Цијене комуналних услуга формирају се на нивоу који обезбјеђује финансијску стабилност КП, а које су истовремено прихватљиве за кориснике услуга;
- Усклађеност цијена истоврсних комуналних услуга како између ЈЛС тако и између различитих категорија корисника у оквиру КП;
- Могућност суфинансирања дијела цијене комуналних услуга додатним субвенцијама из буџета ЈЛС;
- Постојање поузданих евиденција са подацима, информацијама и показатељима о кретању и промјенама цијена комуналних услуга и њихово коришћење у планирању и провођењу мјера и активности на контроли и регулисању цијена;
- На основу проведених анализа и оцјене стања у области цијена комуналних услуга доносе се и предузимају мјере непосредне контроле цијена у циљу заштите животног стандарда становништва;
- Примјери добре праксе.

Утврђивањем и примјеном наведеног обима ревизије, извора и начина прикупљања потребних података и информација и њиховом анализом прибављени су довољни, релевантни и поуздани ревизијски докази те су у складу са дефинисаним критеријумима формирано налази и закључци ревизије.

#### **1.4. Садржај и структура извјештаја**

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

- 1 Увод** – основни разлози и мотиви због којих се ГСРЈС РС определијелила да проведе ревизију учинка која се односи на формирање цијена комуналних услуга. У овом поглављу приказан је предмет ревизије и ревизијска питања те је, кроз обим и ограничења ревизије, изворе и методе прикупљања и анализе података, критеријуме ревизије представљен дизајн ревизије.



- 2 Опис предмета ревизије** – карактеристике предмета ревизије, институционалне улоге, надлежности и одговорности и регулатива карактеристична за комуналне дјелатности и цијене.
- 3 Налази** – налази који дају одговоре на постављено основно и остала ревизијска питања. Налази ревизије подијељени су у неколико поглавља, у складу са ревизијским питањима.
- 4 Закључци** – закључци на основу налаза који су подржани ревизијским доказима.
- 5 Препоруке** – дате су препоруке чије би провођење требало да омогући надлежним институцијама да, приликом формирања цијена комуналних услуга као и њиховом праћењу и контроли, своје активности проводе на ефикаснији начин.

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

## 2. ОПИС ПРЕДМЕТА РЕВИЗИЈЕ

### 2.1. Карактеристике предмета ревизије

За обављање комуналних дјелатности и других дјелатности од јавног интереса ЈЛС може основати јавно предузеће (у даљем тексту: ЈП) или те послове може повјерити другим привредним субјектима који су дужни да комуналну дјелатност која им је повјерена обављају у складу са Законом о комуналним дјелатностима и другим прописима. Обављање комуналне дјелатности повјерава се ЈП актом о оснивању, а другим предузећима уговором којим се регулишу права и обавезе у обављању тих дјелатности. Актом (одлуком) о оснивању ЈП надлежни орган ЈЛС детаљније одређује дјелатност коју обавља ЈП, услове под којима се врши обављање комуналне дјелатности, права и обавезе оснивача у управљању ЈП, начин формирања цијена производа и услуга као и услове под којим ЈП може повјерити обављање комуналних дјелатности другом привредном субјекту.<sup>8</sup>

У РС послује 95 КП која пружају комуналне услуге производње и испоруке воде и пречишћавања и одвођења отпадних вода, производње и испоруке топлотне енергије те збрињавања комуналног отпада. Производњом и испоруком воде и пречишћавања и одвођења отпадних вода као и збрињавањем комуналног отпада бави се по 34 КП, што је око 3/4 КП од укупног броја КП која обављају неке од наведених комуналних дјелатности у РС. Производњом и испоруком топлотне енергије бави се 12 КП у РС. Обједињене комуналне услуге производње и испоруке воде и збрињавања комуналног отпада претежно је заступљено у мањим ЈЛС, а обавља их 15 КП.<sup>9</sup>

Посматрано на узорку КП, комуналне услуге производње и испоруке воде и пречишћавања и одвођења отпадних вода као и производње и испоруке топлотне енергије пружала су претежно предузећа у већинском власништву ЈЛС, изузев у Граду Градишка гдје је обављање комуналне дјелатности производње и испоруке топлотне енергије, повјерено предузећу које није ЈП.

Средства за обављање комуналних дјелатности индивидуалне комуналне потрошње обезбјеђују се из цијене комуналних производа и услуга која представља новчану вриједност за јединицу производа/услуге, а која је формирана у складу са условима тржишта. Према Закону о комуналним дјелатностима, цијеном комуналних услуга обезбјеђују се средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапрјеђивање постојећих комуналних објеката и уређаја, према нормативима и стандардима у комуналним дјелатностима и тржишним цијенама улазних трошкова. Цијену комуналне услуге утврђује давалац комуналне услуге (КП), а сагласност на цијену даје надлежни орган ЈЛС. Ако надлежни орган ЈЛС не да сагласност КП на утврђену цијену комуналне услуге и тиме доведе у питање пружања услуге корисницима, ЈЛС може из свог буџета надокнадити разлику између постојеће и економске цијене комуналне услуге.<sup>10</sup>

Приликом формирања цијена комуналних услуга, потребно је узети у обзир више аспеката као што су општи друштвени, економски, социјални и еколошки аспект. С друге стране КП су основана првенствено са циљем задовољења општег друштвеног интереса те цијене комуналних производа и услуга, који су незамјењив услов живота и рада грађана, привредних субјеката или других организација, нису увијек нужно економски оријентисане. Основно питање које се поставља пред ЈЛС и КП јесте како

---

<sup>8</sup> Закон о комуналним дјелатностима ("Службени гласник Републике Српске", број 124/11 и 100/17), члан 7. и 8.

<sup>9</sup> Прилог 2. Графикон 1. Број комуналних предузећа према врсти дјелатности

<sup>10</sup> Закон о комуналним дјелатностима ("Службени гласник Републике Српске", број 124/11 и 100/17), члан 20.

формирати цијену комуналних производа и услуга која ће осигурати средства за покриће укупних расхода/трошкова и постизање самоодрживости предузећа уз унапрјеђивање квалитета комуналних услуга, а истовремено бити прихватљива за грађане.

## **2.2. Институционалне улоге, надлежности и одговорности**

Примарну улогу у формирању цијена, у складу са Законом о комуналним дјелатностима и Закону о локалној самоуправи имају имају КП И ЈЛС.

ЈЛС су дужне да обезбиједи организовано обављање комуналних дјелатности и, у складу са Законом о комуналним дјелатностима, да својим прописима уреде обављање комуналних дјелатности на својој територији, а посебно начин, организацију и услове за обављање комуналних дјелатности, као и начин формирања цијена производа и услуга. Такође, према Закону о комуналним дјелатностима, производња и испорука комуналних производа и пружање комуналних услуга представљају комуналне дјелатности од посебног јавног интереса, за који је ЈЛС дужна да обезбиједи квалитет, обим, доступност у континуитету у складу са законским обавезама и расположивим средствима, као и надзор над њиховим обављањем.

Законом о локалној самоуправи, у области пружања услуга, дата је надлежност ЈЛС да, преко својих органа, у складу са Уставом, законом и статутом уређује и обезбеђује обављање комуналних дјелатности, оснива привредна друштва, установе и друге организације ради пружања услуга из њихове надлежности, укључујући уређења њихове организације и управљање.

У складу са Законом о јавним предузећима, ЈП оснива Република или ЈЛС ради обављања дјелатности од општег интереса. Овим законом се уређују пословање и управљање јавних предузећа у РС, органи предузећа, интерни поступци и процедуре и друга питања од значаја за рад ових предузећа.<sup>11</sup> У смислу обављања комуналних дјелатности јавна КП – даваоци комуналних услуга су дужни да обезбиједи трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима комуналних услуга, на начин и према нормативима који су прописани законом и другим прописима, уз задовољавајући квалитет и одговарајућу цијену.

У складу са Законом о регулисању цијена и Уредбом о давању сагласности на цијене одређених производа и услуга<sup>12</sup> привредни субјекти који се баве производњом одређених производа, односно вршењем комуналних услуга формирају цијене тих производа и услуга уз претходно прибављену сагласност надлежног органа ЈЛС. Надлежни орган ЈЛС је о датој сагласности обавезан обавијестити МТТ.

МТТ у складу са Законом о регулисању цијена, обавља стручне и друге послове у области контроле цијена који се односе, између осталог, на праћење и анализирање кретања цијена појединих производа и услуга на домаћем и свјетском тржишту и њихов утицај на стабилност тржишта и цијена, као и на животни стандард становништва, учествовање у поступку утврђивања критеријума, односно елемената за формирање цијена и нивоа цијена производа и услуга чији је начин формирања утврђен посебним прописом, праћење општег нивоа цијена.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Закон о јавним предузећима ("Службени гласник Републике Српске", број 77/04 и 78/11)

<sup>12</sup> Уредба о давању сагласности на цијене одређених производа и услуга ("Службени гласник Републике Српске", број 11/11)

<sup>13</sup> Закон о регулисању цијена ("Службени гласник Републике Српске", број 106/09), члан 5.

МПШВ обавља управне и стручне послове који се односе на интегрално управљање водама, прописивање услова водоснабдјевања, доношење стратегије, планова, програма, израду законских и подзаконских аката из надлежности министарства.<sup>14</sup>

МПУГЕ обавља управне и стручне послове који се односе на стамбено-комуналне дјелатности и врши управни надзор над провођењем Закона о комуналним дјелатностима и прописа донесених на основу овог закона.<sup>15</sup>

Инспекцијски надзор над примјеном Закона о регулисању цијена и прописа донесених на основу овог закона врши РУИП посредством републичког тржишног инспектора и надлежног тржишног инспектора у ЈЛС, у складу са овлашћењима прописаним овим законом и законима којима се уређује инспекцијски надзор.<sup>16</sup> У смислу Закона о регулисању цијена, предмет контроле инспекцијских органа је обавеза достављања обавјештења о цијенама привредних субјеката и сагласности на цијене надлежног органа. Тржишна инспекција проводи контроле по рекламацијама потрошача, а на захтјев грађана који траже заштиту индивидуалних потрошачких права.

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

Законски оквир који је релевантан за комуналне дјелатности и формирање цијена комуналних услуга чине Закон о комуналним дјелатностима, Закон о локалној самоуправи, Закон о регулисању цијена, Закон о заштити потрошача у Републици Српској и други прописи од значаја за комуналне дјелатности и цијене.<sup>17</sup>

Законом о комуналним дјелатностима уређују се комуналне дјелатности од посебног јавног интереса и начин обезбјеђивања посебног јавног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања.

Законом о регулисању цијена уређују се начин и услови формирања цијена производа и услуга, контрола и праћење цијена од стране надлежних органа на тржишту РС, мјере непосредне контроле цијена у случају значајних поремећаја на тржишту и друга питања од значаја за област цијена.

Законом о локалној самоуправи, између осталог, уређују се послови локалних самоуправа, а који се односе на уређење и обезбјеђење обављања комуналних дјелатности, давање сагласности на цијене комуналних услуга и надзор над обављањем комуналних дјелатности.

Законом о заштити потрошача, између осталог, уређује се остваривање права потрошача које се односе на економске услуге којима припадају и комуналне услуге, као и улога и начин рада савјетодавних тијела и комисија за рјешавање рекламација потрошача.

---

<sup>14</sup> Закон о републичкој управи, ("Службени гласник Републике Српске", број:115/18, 111/22, 15/22 и 56/22), члан 28.

<sup>15</sup> Закон о комуналним дјелатностима ("Службени гласник Републике Српске", број 124/11 и 100/17), члан 32

<sup>16</sup> Закон о регулисању цијена, ("Службени гласник Републике Српске" број 106/09), члан 14.

<sup>17</sup> Прилог 1. Попис аката – листа референци

### **3. НАЛАЗИ**

#### **3.1. Начин формирања цијена комуналних услуга**

У циљу да се обављање и финансирање комуналних дјелатности успостави на јасним економским принципима пословања, који требају осигурати пуно покриће трошкова и стабилне изворе финансирања КП, неопходно је да су испуњене основне претпоставке за успјешно формирање цијена комуналних услуга. Неке од њих су постојање и примјена адекватног правног оквира којим је, између осталог, дефинисан начин утврђивања цијена комуналних услуга. Неопходно је да КП имају успостављене поуздане и потпуне евиденције имовине (комуналних објеката и комуналне инфраструктуре) којом управљају и посредством које пружају комуналне услуге, као и свеобухватне рачуноводствене евиденције и адекватан начин праћења прихода и расхода како би на адекватан начин управљали трошковима пословања. Потребно је обезбиједити адекватан начин контроле и управљања дистрибутивним губицима, могућност суфинансирања дијела цијене комуналних услуга од стране ЈЛС и друге битне претпоставке за успјешно обављање комуналних дјелатности и формирање цијена комуналних услуга.

##### **3.1.1. Претпоставке за успјешно формирање цијена комуналних услуга**

###### **Регулаторни оквир за одређивање цијена комуналних услуга**

Правним оквиром који је релевантан за организовање и функционисање јавних (комуналних) предузећа и за организовање и обављање комуналних дјелатности није у потпуности регулисано формирање цијена комуналних производа и услуга.

Проведеним испитивањем ревизија је утврдила да не постоји прописан методолошки оквир на основу којег би се утврђивале цијене комуналних услуга, као и да је обавеза израде методологије за одређивање цијена комуналних услуга од стране ЈЛС дјелимично прописана, у зависности од врсте комуналне дјелатности.

У условима непостојања методолошког оквира за формирање цијена комуналних услуга, поједине ЈЛС су интерним актима дјелимично регулисале питање формирања и начина обрачуна цијена комуналних услуга. У зависности од КП и врсте дјелатности које оно обавља, разликовали су се и начини утврђивања цијена као и документи на којима су се оне заснивале.

ЈЛС, својим одлукама о општим и техничким условима производње и испоруке топлотне енергије, између осталог, регулисале су питања начина обрачуна и наплате цијене за испоручену топлотну енергију, као и обрачун у случајевима квара на мрежи и прекида испоруке топлотне енергије, услове за прикључење и искључење са система, основне тарифне елементе и елементе за обрачун испоручене топлотне енергије, категорије корисника по тарифним групама. Међутим, овим документима није био прописан начин утврђивања цијене по јединици производа/услуге, односно није дефинисано како се долази до цијене коштања/продајне цијене комуналне услуге и на чему се она заснива.

Посматрано на узорку КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије, три КП (ИЕЕ Technology д.о.о Бања Лука ПЈ "Еко топлана" Градишка, "Градска топлана "а.д. Добој и КП "Градске топлане" Пале) поред одлука о општим и техничким условима испоруке топлотне енергије, имала су дефинисану методологију обрачуна испоручене топлотне енергије као саставни дио других прописа ЈЛС - одлука о тарифним системима за обрачун топлотне енергије.

И поред тога што је у интерним прописима појединих ЈЛС/КП, наведена методологија за формирање цијене топлотне енергије она није детаљније описана ни разрађена,

из чега се не може закључити како се дошло до јединичне цијене гријања по 1MWh произведене и испоручене топлотне енергије.

ЈЛС су својим одлукама о водоводу и канализацији, најчешће, уредили изградњу, управљање, одржавање и коришћење јавног водовода и јавне канализације, као и друга питања од значаја за обављање комуналне дјелатности у области јавног водовода и јавне канализације, али не и начин формирања цијена ове врсте комуналне услуге. Поједине ЈЛС су овим одлукама дјелимично уредиле начин формирања цијена у смислу дефинисања елемената за образовање цијена комуналних услуга и структуре цијене услуге (фиксни и варијабилни дио).

Посматрано на узорку КП која се баве производњом и испоруком воде и прећишћавањем и одводњом отпадних вода, четири КП су израдила методологију за одређивање цијене водних услуга као посебан документ.<sup>18</sup> Код три водоводна предузећа методологије за утврђивање цијена водних услуга израђене су као обавеза учесника у оквиру МЕГ пројекта, а који је финансирао Развојни програм Уједињених нација. Наведене методологије израђене су крајем 2022. године и усвојене од стране скупштине двије ЈЛС (Требиње и Добој). "Водовод" а.д. Приједор примјењује методологију у форми Приједлога израђеног 2017. године а који није усвојен од стране скупштине Града. Преглед докумената по КП на којима се заснива обављање комуналних дјелатности, формирање и начин обрачуна цијена комуналних услуга дат је у Прилогу 1. извјештаја.

Анализом методологија за одређивање цијене израђених у овому МЕГ пројекта установљено је да су оне по свом садржају и структури великом дијелом сличне (индентичне) између ЈЛС/КП и да су њима претежно утврђени:

- основни принципи и мјере за одређивање цијене,
- прописани предуслови за примјену методологије,
- структура цијене и начин обрачуна цијене,
- надлежности и одговорности у процедури усвајања Методологије, као и временски оквир поступања по истим.

По питању обрачуна фиксног дијела цијене воде и канализације утврђено је да је начин обрачуна доста комплексан, док код обрачуна варијабилног дијела цијене воде, односно цијене воде по м<sup>3</sup> није јасно прецизирано на шта се односе укупни трошкови дјелатности/услуге водоснабдијевања.

За разлику од учесника МЕГ пројекта, ЈП "Водовод и канализација" а.д. Пале је крајем 2023. године израдио методологију за одређивање цијене комуналних услуга водоснабдијевања и одводње отпадних вода као прелазно рјешење којим би се омогућило утврђивање цијене комуналне услуге водоснабдијевања до утврђивања економске цијене услуге, тј. до усвајања јединствене методологије за утврђивање цијене комуналне услуге водоснабдијевања на нивоу РС.

### **Евиденција имовине и обрачун трошкова амортизације**

Између ЈЛС су наглашене разлике у погледу власништва над имовином коју користе КП, а питање имовине у ЈЛС и КП није ријешено на адекватан начин што утиче на обрачун и висину трошкова амортизације и обезбјеђивање новчаних средстава за инвестирање у комуналне објекте и комуналну инфраструктуру. Комунални објекти и комунална инфраструктура нису у потпуности у власништву КП и нису евидентирани у рачуноводственим књигама и евиденцијама КП. Дио ове имовине је у власништву КП, а дио у власништву ЈЛС и даје се на управљање и одржавање КП. Амортизација

---

<sup>18</sup> "Водовод" а.д. Приједор, ЈП "Водовод" а.д. Требиње и "Водовод" а.д. Добој, ЈП „Водовод и канализација“ Пале

се обрачунава на имовину у власништву КП, односно имовину евидентирану у рачуноводственим књигама и евиденцијама КП.

Наведено потврђују и подаци из финансијских извјештаја КП који показују да у структури пословних расхода КП трошкови амортизације имају ниско учешће што указује на малу вриједност или непотпуно рачуноводствено обухватање имовине КП.

Посматрано на узорку водоводних КП, у 2023. години учешће трошкова амортизације, у зависности од КП, у структури пословних расхода кретало се између 5-22%. Код КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије учешће трошкова амортизације у пословним расходима било је још ниже, између 2-13%.

Разлике у рачуноводственом приказивању комуналних објеката и комуналне инфраструктуре утичу на приказивање вриједности имовине и трошкова амортизације у финансијским извјештајима КП, као и учешће трошкова амортизације у структури цијене комуналне услуге.

### **Организација рачуноводственог праћења прихода и расхода по мјесту настанка (обрачунским центрима)**

У циљу да цијена коштања сваког производа садржи све трошкове који су везани за производњу истог производа, неопходно је да се евидентирање и распоређивање укупних трошкова производње врши по мјесту настанка (обрачунским центрима).

Ревизијом је утврђено да мање од половине посматраних КП приходе и расходе евидентира по мјесту настанка (пет водоводних КП и једна топлана), а од 2024. године још једно КП је увело овакав начин праћења. Седам КП евидентира приходе и расходе на нивоу предузећа, док је код једног предузећа присутна пракса евидентирања прихода цјелокупно на нивоу предузећа, а расхода по мјесту настанка.<sup>19</sup>

### **Дистрибутивни губици воде и топлотне енергије**

У Стратегији интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024. године наведено је да разлика између захваћених и испоручених количина воде открива да се у системима губе велике количине воде, готово исте са оним које су и споручене. Процент искоришћености захваћене воде је веома низак и у просјеку износи око 52%, док су просјечни губици велики и износе око 48%. Искоришћеност воде у ЈЛС је веома различита и у зависности од ЈЛС креће се између 30-65%.<sup>20</sup> Наведено потврђују и подаци КП обухваћених ревизијом који показују да висина дистрибутивних губитака, у оним предузећима која имају мјерења губитака, износи преко 50%.

Дистрибутивни губици топлотне енергије на мрежи у зависности од КП која имају успостављена мјерења количине произведене топлотне енергије (IEE Technology д.о.о. Бања Лука ПЈ "ЕКо топлана" Градишка и "Топлана" а.д. Приједор) износили су између 15-20%, односно 20-25%.

### **Структура пословних прихода и резултат пословних активности**

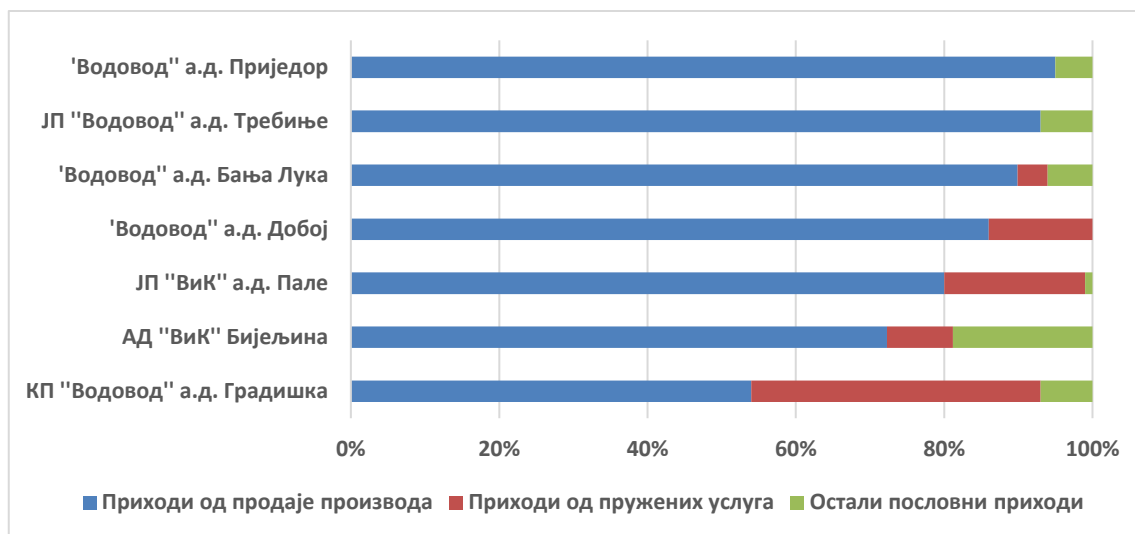
У зависности од КП и врсте комуналне дјелатности коју КП обавља, разликовала се структура пословних прихода. У пословним приходима КП доминантно су заступљени приходи од продаје производа/испоруке услуге, као основне дјелатности, са израженим разликама између КП, што је приказано на графикону 1. и 2.

---

<sup>19</sup> Прилог 3. Табела 1. Рачуноводствена организација праћења прихода и расхода КП

<sup>20</sup> Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024. Бања Лука, новембар 2015. године

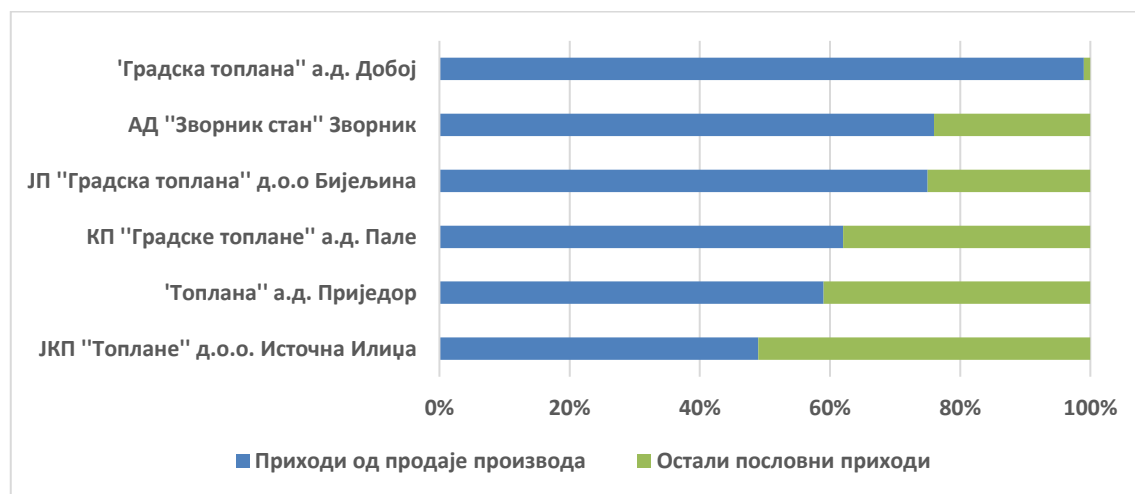
Графикон 1. Структура пословних прихода\_водоводна предузећа\_2023. година



Извор: КП, Финансијски извјештаји

Посматрано на узорку водоводних КП, пословни приходи остварени од продаје производа (вода и канализација) у 2023. години у просјеку износили су око 80% укупних пословних прихода, разликовали су се у зависности од КП и кретали су се између 55-95%.

Графикон 2. Структура пословних прихода\_топлане\_2023. година



Извор: КП, Финансијски извјештаји

За разлику од водоводних КП, код КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије, структуру пословних прихода чинили су приходи остварени од продаје производа (испоруке топлотне енергије) са учешћем од око 70% у пословним приходима. Учешће прихода остварених по основу испоруке топлотне енергије, у зависности од КП, чинило је између 50-99% пословних прихода.

Цијеном комуналних услуга обезбјеђују се средства за покриће укупних расхода даваоца комуналне услуге и унапрјеђивање постојећих комуналних објеката и уређаја. Анализом финансијских извјештаја КП за период 2018-2023. година, утврђено је да остварени приходи по основу продаје производа и пружених услуга у већини КП нису били довољни за покриће пословних расхода.

У зависности од КП и године посматрања разликовао се и пословни резултат КП. Код више од половине КП присутне су осцилације у пословању, уз изражене губитке и



њихову учесталост током посматраног периода. Током посматраног периода 1/5 КП је пословала са губитком (остваривала негативан пословни резултат), док је 1/5 КП остваривала позитиван пословни резултат.<sup>21</sup>

### **3.1.2. Начин утврђивања и обрачуна цијена комуналних услуга**

Калкулација представља рачунски поступак којим се утврђује цијена производа и услуга (цијена коштања, набавна и продајна цијена) и израђује се за сваку врсту производа. Калкулација трошкова производње је поступак распоређивања укупних трошкова производње одређеног мјеста трошка на коначан производ.

#### **Начин утврђивања цијена комуналних услуга**

У околностима непостојања методолошког оквира за одређивање цијена комуналних услуга, као и непотпуних интерних аката ЈЛС/КП којим би се детаљније прописао начин формирања цијена комуналних услуга КП су цијене својих услуга претежно формирала према висини укупних расхода пословања чије је покриће потребно обезбиједити из прихода остварених по основу производа и услуга.

Водоводна КП су цијене услуга најчешће заснивале на висини укупних расхода, а у складу са елементима дефинисаним методологијом за одређивање цијене код оних КП која су имали израђене методологије. Према доступним подацима "Водовод" а.д. Градишка и ЈП "Водовод" а.д. Приједор су имали израђену калкулацију цијене коштања, гдје је утврђена цијена коштања по м<sup>3</sup> воде. Цијене услуга (цијена коштања/продајна цијена) формирале су се на начин да се у њу укалкулишу сви припадајући трошкови за сваку врсту услуге појединачно, односно укупни трошкови комуналног предузећа.

Према методологијама за одређивање цијене воде у КП "Водовод" а.д. Добој и ЈП "Водовод" а.д. Требиње јединична цијена воде по м<sup>3</sup> утврђивала се начин да су укупни трошкови водоснабдијевања подијељени са укупно испорученом (фактурисаном) количином воде у одређеном временском периоду.

АД "Водовод" и канализација" Бијељина је цијене својих услуга формирао у складу са одредбама Уговора између водовода и Европске банке, а којим је, између осталог, предвиђена и динамика усклађивања и изједначавања цијена између различитих категорија купаца/корисника у одређеном временском периоду.

Посматрано на узорку КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије утврђено је да су се цијене услуга заснивале на висини укупних трошкова пословања. Јединична цијена услуге гријања, односно једног произведеног MWh топлотне енергије добијена је на начин да су укупни трошкови пословања подијељени са укупно произведеном количином топлотне енергије на годишњем нивоу.

Када је у питању обрачун испоручене топлотне енергије, један број КП је обрачун испоручене топлотне енергије је вршио у складу са методологијом обрачуна испоручене топлотне енергије дефинисаном интерним одлукама о тарифним системима за обрачун топлотне енергије, којима су прописани елементи за које се утврђују јединичне цијене и то испоручена количина топлотне енергије, инсталисана снага, корисна површина стамбеног простора и уговорена инсталисана снага.

#### **Структура цијене комуналне услуге и начин обрачуна**

Цијене комуналних услуга снабдијевања водом и топлотном енергијом састоје се из фиксног дијела цијене који не зависи од количине утрошене воде/топлотне енергије и

---

<sup>21</sup> Прилог 4. Графикон 1 и 2. Пословни резултат КП у периоду 2018-2023. година

варијабилног дијела цијене који зависи од потрошње, односно количине испоручене/утрошене воде/топлотне енергије.

### **Производња и испорука воде (и пречишћавања) и одводње отпадних вода**

#### **1) Структура цијене воде – варијабилни дио**

Варијабилни дио цијене воде (KM/м<sup>3</sup>) у водоводним предузећима у РС, састоји се од:

- 1) Трошкова испоручене воде по м<sup>3</sup> – водоснабдијевање,
- 2) Трошкова испуштене воде по м<sup>3</sup> – канализација,
- 3) Накнаде за захваћену, односно испоручену воду (НИВ) – Водни допринос 1,
- 4) Накнаде за заштиту вода (НЗВ) – Водни допринос 2 и
- 5) Пореза на додату вриједност (у даљем тексту: ПДВ).

Поред наведеног у варијабилни дио цијене воде укључује се и трошак пречишћавања отпадних вода, уколико водоводно предузеће има постројење за третман отпадних вода, као што је пракса у два водоводна предузећа у РС и то у градовима Требињу и Бијељини.

ЈП "Водовод" а.д. Требиње у структури цијене своје комуналне услуге посебно приказује трошкове који се односе на пречишћавање отпадних вода, односно дио цијене воде коју корисник плаћа по том основу. У АД "Водовод и канализација" Бијељина трошак пречишћавања отпадних вода је укључен је цијену испоручене воде по м<sup>3</sup>.

#### **Водне накнаде – водни доприноси**

Водоводна предузећа као обвезници плаћања посебних водних накнада, у складу са Одлуком о стопама посебних водних накнада<sup>22</sup>, плаћају и у цијени своје услуге крајњим корисницима обрачунавају двије врсте накнада и то: накнаду за хватање површинских и подземних вода – накнада за хватање воде за пиће за јавно снабдијевање (водни допринос 1), коју плаћају правна лица која обављају дјелатност испоруке воде потрошачима по основици од 0,01 KM/м<sup>3</sup> захваћене воде и накнаду за заштиту вода – накнаду за испуштање отпадних вода (водни допринос 2), коју плаћају правна и физичка лица која испуштају отпадну воду по основици од 0,04 KM/м<sup>3</sup>.

Крајем 2020. године, Измјеном Одлуке о стопама посебних водних накнада, висина накнаде за хватање воде за пиће за јавно водоснабдијевање смањена је са 0,01 KM/м<sup>3</sup> на 0,005 KM/м<sup>3</sup>. Умањена висина накнаде на захваћену и испоручену воду примјењује се од 1.12.2020. године. Ове врсте водних накнада крајњим корисницима се обрачунавају према количини испоручене, односно испуштене воде.

По питању обрачунавања претходно наведених накнада, ревизија је утврдила да међу посматраним водоводним предузећима постоје различите праксе, како по питању обрачунавања накнаде на захваћену, односно испоручену воду, тако и по питању обрачуна ПДВ-а на водне накнаде.

Количина захваћене воде, услед дистрибутивних губитака на водоводној мрежи није једнака количини испоручене воде/фактурисане потрошње крајњим корисницима, па је сам обрачун различит, а тиме и укупна висина прикупљених средстава по основу накнаде.

Везано за претходно, одређени број КП који имају мјераче на извориштима (мјесту захвата) обрачунавају и плаћају накнаду за захваћену воду (водни допринос 1) Јавној установи "Воде Српске" према стварној количини захваћене воде, за разлику од оних

---

<sup>22</sup> Одлука о стопама посебних водних накнада ("Службени гласник РС", број 53/11 и 116/20)

предузећа која ову накнаду обрачунавају према количини испоручене воде/фактурисане потрошње кориснику.

Већина водоводних предузећа није усагласила висину ове накнаде са важећом Измјеном одлуке о стопама посебних водних накнада, већ и даље по истој, непромијењеној стопи обрачунава висину накнаде по основу водног доприноса 1 крајњим потрошачима приликом водоснабдијевања што је приказано у Табели 1.

Табела 1. Начин обрачуна и приказивања посебних водних накнада као једног од елемената варијабилног дијела цијене воде

РБ	Назив комуналног предузећа	Начин обрачуна накнаде - Водни допринос 1 и 2	Начин приказивања водног доприноса	Да ли се обрачунава ПДВ на ВД
1	КП "Водовод" а.д. Градишка	0,01/0,04	Саставни дио цијене	ДА
2	"Водовод" а.д. Бања Лука	0,05 (збир)	Приказује се посебно	ДА
3	АД "Водовод и канализација" Бијељина	0,01/0,04	Приказује се посебно	ДА
4	ЈП "Водовод и канализација" а.д. Пале	0,005/0,04	Приказује се посебно	НЕ
5	"Водовод" а.д. Приједор	0,005/0,04	Приказује се посебно	ДА
6	"Водовод" а.д. Добој	0,05 (збир)	Приказује се посебно	ДА
7	ЈП "Водовод" а.д. Требиње	0,005/0,04	Приказује се посебно	НЕ

Извор: Одлука о стопама посебних водних накнада и подаци КП

Из табеле је видљиво да од седам водоводних предузећа, три водоводна предузећа водну накнаду за захваћену/испоручену воду обрачунава и фактурише крајњим корисницима у складу са важећом Одлуком. У структури варијабилног дијела цијене воде, шест водоводних предузећа водне накнаде приказује посебно, од којих у два предузећа износ накнаде за испоручену воду и заштиту вода обрачунава се заједно као збир ове двије накнаде. У једном водоводном предузећу водна накнада је укључена у услугу водоснабдијевања, односно варијабилни дио цијене воде по м<sup>3</sup>.

Међу водоводним предузећима заступљена је различита пракса по питању обрачуна ПДВ-а на водне накнаде и њиховог фактурисања крајњим корисницима што је такође приказано у Табели 1. Од седам водоводних предузећа, два КП својим корисницима не обрачунава ПДВ на водне накнаде које улазе у структуру цијене услуге и не улазе у основицу за обрачун ПДВ-а. Тако се цијена услуге воде и канализације (варијабилни дио) фактурише корисницима увећана за износ фиксног дијела цијене и ПДВ-а на испоручену услугу, док се водни допринос 1 и 2 обрачунава посебно према количини испоручене услуге по м<sup>3</sup>.

## 2) Структура цијене воде - фиксни дио

Фиксни дио цијене комуналне услуге водоснабдијевања и одводње отпадних вода састојао се од фиксног дијела цијене воде и, у зависности од КП, од фиксног дијела канализације.

Фиксни дио цијене комуналне услуге производње и испоруке воде и одводње отпадних вода утврђује се по два основа и то по фиксном дијелу цијене воде који се утврђује према величини профила водомјера корисника и фиксном дијелу цијене канализације који се утврђује по величини профила водомјера корисника или профила канализационог прикључка.

У два водоводна КП укупна цијена комуналне услуге (вода и канализација) поред фиксног дијела цијене воде садржавала је и фиксни дио цијене канализације (КП "Водовод" а.д. Градишка и ЈП "Водовод" а.д. Требиње).

За фиксни дио цијене воде, односно фиксни дио накнаде за коришћење услуге водоснабдијевања, КП су употребљавали различит назив. Накнада за мјерно мјесто,

у зависности од водоводног предузећа, носила је назив попут фиксна цијена воде, фиксни дио цијене, накнада за водомјерну јединицу, дистрибутивни трошак и др.<sup>23</sup> Прописано је да се средства прикупљена по основу ове накнаде користе за одржавање мјерног мјеста (водомјера) и текуће одржавање водоводне мреже и објеката на мрежи.

Поред наведеног, поједина водоводна предузећа као фиксни трошак корисницима обрачунавали су накнаду за одржавање система за оне кориснике на чијим водомјерима није забиљежена потрошња (АД "Водовод и канализација" Бијељина).

Обрачун испоручене и фактурисане услуге водоснабдијевања и канализације вршио се по стварно утрошеној количини воде по метру кубном ( $m^3$ ) и фиксном дијелу цијене воде према профилу водомјера, те испуштеној количини воде по  $m^3$  и фиксном дијелу цијене канализације према профилу цијеви.

Физичка лица у зградама колективног становања са индивидуалним водомјерима плаћају испоручену воду по основу фактурисане потрошње, а без мјерења потрошње паушално по домаћинству, односно броју чланова. Фиксни дио у зградама колективног становања без индивидуалног мјерења, обрачунава се према профилу заједничког водомјера на улазу у стамбени објекат и дијели пропорционално броју стамбених јединица/купаца, док се корисницима са индивидуалним мјерењем, фиксни дио обрачунава по два основа – за сваког купца појединачно према профилу водомјера корисника и по основу заједничког водомјера.

### **Производња и испорука топлотне енергије**

У складу са Законом, укупна цијена топлотне енергије састоји се од цијене за јединицу испоручене топлотне енергије и цијене за дистрибутивне трошкове по јединици инсталисане снаге/корисне површине.

Ревизијом је утврђено да се цијена услуге снабдијевања топлотном енергијом, у зависности од КП и начина мјерења потрошње, састојала се од варијабилног дијела који зависи од потрошње, односно трошкова испоручене топлотне енергије (КМ/МWh) и фиксног дијела који не зависи од потрошње, а представља трошкове дистрибуције (КМ/ $m^2$ , КМ/МWh) према инсталисаној снази када корисник није преузимао топлотну енергију.

#### **1) Структура цијене услуге снабдијевања топлотном енергијом – варијабилни дио**

Износ за испоручену топлотну енергију (варијабилни дио цијене) КП утврђује множењем испоручене количине са одговарајућом јединичном цијеном за јединицу испоручене енергије или на основу корисне површине и одговарајућих тарифа.

#### **2) Структура цијене услуге снабдијевања топлотном енергијом - фиксни дио**

Износ за инсталисану снагу (фиксни дио цијене) представља трошкове дистрибуције топлотне енергије и обрачунава се мјесечно на основу инсталисане снаге или корисне површине за стамбени простор, односно уговорене инсталисане снаге за пословни простор.

Измјеном Закона о комуналним дјелатностима из 2017. године прописано је да је давалац комуналне услуге дужан да на испостављеном рачуну посебно истакне и обрачуна трошкове испоручене топлотне енергије и трошкове дистрибуције према инсталисаној снази.<sup>24</sup> Међутим, у пракси се показало да одређени број КП која се баве

---

<sup>23</sup> Прилог 5. Фиксни дио цијене воде – назив и намјена

<sup>24</sup> Закона о комуналним дјелатностима ("Службени гласник РС", број 124/11 и 100/17) члан 3. став (6)

овом врстом дјелатности у структури цијене услуге посебно не исказује фиксни дио цијене, а укључен је у цијену услуге испоруке топлотне енергије.

Два КП (ИЕЕ Technology д.о.о. Бања Лука ПЈ "Еко топлана" Градишка и "Градска топлана" а.д. Добој) у структури своје цијене услуге посебно је исказивало и фиксни и варијабилни трошак независно од тога да ли се цијена услуге обрачунава без мјерења потрошње по инсталисаној снази по м<sup>2</sup> корисне стамбене површине или са мјерењем потрошње по количини стварно испоручене/утрошене топлотне енергије. Поред наведених предузећа, још два комунална предузећа ("Топлана" а.д. Приједор и ЈКП "Топлана" д.о.о. Источна Илиџа) су, за оне кориснике са мјерењем потрошње (који имају уграђен калориметар), у структури цијене услуге уз варијабилни дио (количину утрошене топлотне енергије) посебно обрачунавали и исказивали и фиксни (дистрибутивни) трошак.<sup>25</sup>

Код КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије обрачун потрошње топлотне енергије за кориснике без мјерења потрошње врши се по м<sup>2</sup> корисне површине, а у цијену је укључена испоручена/инсталисана енергија и дистрибутивни трошак. За кориснике који имају уграђене мјерне инструменте (калориметре) обрачун се врши на основу утрошене енергије по MWh увећане за висину фиксног дијела, односно висину дистрибутивног трошка према површини која се грије/инсталисаној снази. Обрачун и наплата утрошка енергије разликовала се између КП у зависности од начина мјерења и категорије корисника.

## **3.2. Промјене цијена комуналних услуга**

### **3.2.1. Мотиви и разлози за промјену цијена и начин њиховог усаглашавања**

Процедуру за промјену цијене покреће Управа КП која доставља Приједлог одлуке о промјени цијене комуналне услуге Надзорном одбору КП који доноси Одлуку о цијени комуналне услуге и упућује ЈЛС, односно надлежном одјељењу на даље поступање. Надлежно одјељење обрађује/припрема Одлуку и сазива сједницу Савјетодавног тијела<sup>26</sup> (уколико ЈЛС има основано ово тијело) које даје мишљење на Приједлог одлуке КП о промјени цијене. По прибављеном мишљењу савјетодавног тијела, као и мишљења привредног савјета у оним ЈЛС који поред савјетодавног тијела имају и Привредни савјет<sup>27</sup>, надлежно одјељење, Одлуку о цијени комуналне услуге доставља градоначелнику/начелнику, који је даље упућује у скупштинску процедуру, ради одлучивања о оправданости промјене цијене и давања сагласности на цијену од стране надлежног органа ЈЛС у складу са законом.<sup>28</sup>

Процедуре у вези са промјенама и усаглашавањем цијена комуналних услуга разликовале су се између КП и ЈЛС у начину доношења одлука о цијенама и њиховој примјени као и дужини трајања самог поступка промјене и усаглашавања цијене. Поступак промјене цијене почев од захтјева за промјену цијене и давања сагласности на цијену и њене примјене, у зависности од КП, трајао је од једног до шест мјесеци.

---

<sup>25</sup> Прилог 6. Начин приказивања и обрачуна фиксног дијела цијене топлотне енергије

<sup>26</sup> Савјетодавна тијела за заштиту потрошача корисника економских услуга формирана су са циљем давања мишљења и препорука органима ЈЛС, везано за права и обавезе потрошача корисника економских услуга, односно за све промјене цијена комуналних услуга које КП испоручују грађанима. Законом о заштити потрошача је дефинисано да органи ЈЛС одговорни за организовање ових услуга своје одлуке доносе након прибављања мишљења Савјетодавног тијела

<sup>27</sup> Привредни савјет – савјетодавно тијело које чине представници ЈЛС и привредника, а које је основано са циљем унапрјеђења пословног окружења и

<sup>28</sup> Прилог 7. Поступак утврђивања и промјене цијена комуналних услуга – ходограм активности

Одређени број ЈЛС које имају формирана савјетодавна тијела, нису поштовале прописану законску процедуру приликом промјене цијене комуналне услуге и без давања мишљења савјетодавног тијела, су доносили и усвајали одлуке о промјени цијена.

Тако је АД "Водовод и канализација" Бијељина у ценовник својих услуга увео двије накнаде на које надлежни орган ЈЛС није дао сагласност. Надзорни одбор је донио Одлуку о висини накнаде за водомјерну јединицу (фиксни дио цијене воде) као дио Плана мјера и активности у циљу обезбјеђења финансијске стабилности КП, а потом и Одлуку о накнади за одржавање система за оне кориснике на чијим мјерним инструментима (водомјерима) није забиљежена потрошња. Међутим наведене одлуке нису упућене органима ЈЛС и као такве без сагласности надлежног органа ЈЛС се примјењују у пракси. С друге стране, ЈП "Градска топлана" д.о.о. Бијељина приликом захтјева за промјену цијене комуналне услуге производње и испоруке топлотне енергије је испоштовала процедуру у вези са промјеном цијене, али није добила сагласност надлежног органа ЈЛС.

Захтјеви/приједлози КП за промјену цијена комуналних услуга разликовали су се по свом обиму, садржају и квалитету. Ревизијом је утврђено да је половина КП приликом захтјева за промјену цијене уз одлуку о промјени цијене доставила и образложење у којем су наведени разлози за промјену (повећање) цијене услуге, док друга половина КП уз захтјев за промјену цијене није наводила образложења која говоре о потреби за промјеном цијене, него је доставила нови ценовник са цијенама својих услуга.

У образложењима КП за промјену цијене су углавном наведени општи разлози који су довели до промјене цијене као што су повећање цијене електричне енергије и енергената, цијена комуналних услуга није повећавала дужи временски период или да је цијена комуналне услуге најнижа у региону. Поједина КП су доставила детаљне анализе цијена па и калкулације цијене комуналне услуге уз упоредни преглед свих трошкова пословања и њихових промјена у одређеном периоду.

Према подацима КП, најчешћи разлози за промјену цијена комуналних услуга, били су промјена тржишних услова и околности, односно повећање цијена материјала и услуга и повећање трошкова плата, накнада плата и осталих личних примања запослених. Тако су сва КП из узорка као разлог промјене цијена навела промјене тржишних услова и околности, док је само једно КП као разлог за промјену цијене навело губитке на мрежи, што је приказано на Графикону 3.

Графикон 3. Разлози за промјену цијена комуналних услуга\_Број КП



Извор: КП, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС

Анализом финансијских извјештаја КП за период 2018-2023. година, утврђено је да су трошкови материјала, горива и енергије порасли у просјеку за 35% у већини КП, уз израженији раст ове врсте трошкова код КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије у односу на водоводна предузећа. У зависности од КП и врсте дјелатности које обављају раст ових трошкова кретао се између 22-56%, са изузетком два КП ("Водовод" а.д. Бања Лука - раст трошкова материјала, горива и енергије преко 70% и КП "Градске топлане" Пале – раст од 142%).

Најнижа (нето) плата у РС у посматраном периоду мијењала се седам пута и у односу на 2018. годину порасла је за 71%, са 410 КМ на 700 КМ колико је износила 2023. године. Најнижа плата у РС за 2024. годину износила је 900,00 КМ и у односу на претходну је већа за 30%. Посматрано на ревизорском узорку КП, трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања порасли су у просјеку за око 30% са присутним разликама између КП. У зависности од КП и врсте дјелатности које обављају раст ових трошкова износио је између 13-50%.

### Структура расхода/трошкова пословања комуналних предузећа

У структури пословних расхода КП доминантно су заступљене двије врсте трошкова, трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања и трошкови материјала, горива и енергије. Ове двије врсте трошкова заједно су чинили преко 3/4 пословних расхода у већини КП.

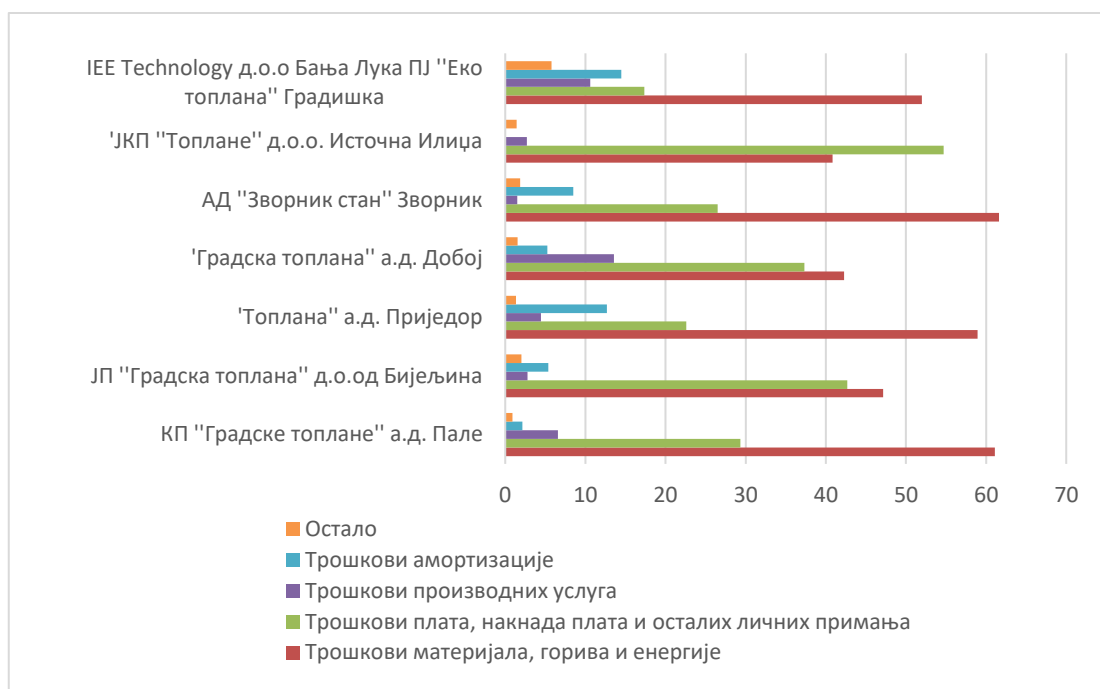
Графикон 4. Структура пословних расхода\_Водоводи\_Узорак\_2023. година



Извор: КП, финансијски извјештаји

Код КП која се баве производњом и испоруком воде и одводње отпадних вода у структури расхода доминантно су били заступљени трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања у просјеку са око 60% у пословним расходима, а трошкови материјала, горива и енергије су око 18% пословних расхода.

Графикон 5. Структура пословних расхода\_Топлане\_Узорак\_2023. година



Извор: КП, финансијски извјештаји

За разлику од водоводних КП, код КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије, у структури пословних расхода доминантно су били заступљени трошкови материјала, горива и енергије са просјечним учешћем од преко 50%, док су трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања у овим КП у просјеку чинили око 1/3 пословних расхода.

### 3.2.2. Промјене у цијенама комуналних услуга

#### Учесталост промјена цијена комуналних услуга

Број и начин промјена цијена комуналних услуга као и њихове вриједносне промјене разликовали су се у зависности од КП, врсте дјелатности и категорије корисника.

КП која се баве производњом и испоруком воде и одводње отпадних вода цијене својих услуга у периоду 2018-2023. година мијењале су укупно 14 пута са израженим разликама од једне до три промјене у зависности од КП. Највећи број промјена цијена односио се на промјену варијабилног дијела цијене за физичка и правна лица, уз промјене и фиксног дијела цијене. Промјене цијене воде унутар КП, вршене су различито (у различитом проценту) у зависности од категорије корисника.

У односу на почетак периода, 2018. годину, у 2023. години у пет КП дошло је до повећања варијабилног дијела цијене комуналне услуге водоснабдијевања и одводње отпадних вода за категорију физичких лица у просјеку за 20%.



Табела 2. Преглед промјена цијене воде и канализације за физичка лица у периоду 2018-2023. година\_Варијабилни дио цијене\_% промјене

РБ	Назив КП	Број промјена	Промијена 1	Промијена 2	% промијене
1	ЈП "Водовод и канализација" а.д. Пале <sup>29</sup>	1*	14%		14%
2	"Водовод" а.д. Приједор	2	-1%	12%	11%
3	АД "Водовод и канализација" Бијељина	1	-10%	-	-10%
4	КП "Водовод" а.д. Градишка	0	-	-	-
5	ЈП "Водовод" а.д. Требиње	2	11%	21%	34%
6	"Водовод" а.д. Добој	2	10%	10%	21%
7	"Водовод" а.д. Бања Лука	2	11%	10%	22%

Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

Фиксни дио цијене воде према најчешћем профилу водомјера корисника у посматраном периоду мијењао се 10 пута у пет КП уз присутне изражене разлике у броју и вриједностима промијена између КП. Фиксни дио цијене воде у зависности од КП порастао је и до 2,5 пута што је приказано у Табели 3.

Табела 3. Преглед промјена цијене воде и канализације за физичка лица у периоду 2018-2023. година\_Фиксни дио цијене\_% промијене

РБ	Назив КП	Број промјена	Промијена 1	Промијена 2	% промијене
1	ЈП "Водовод и канализација" а.д. Пале	0	-	-	-
2	"Водовод" а.д. Приједор	2	100%	25%	150%
3	АД "Водовод и канализација" Бијељина	0	-	-	-
4	КП "Водовод" а.д. Градишка	2	75%	34%	135%
5	ЈП "Водовод" а.д. Требиње	2	50%	56%	135%
6	"Водовод" а.д. Добој	1	9%	-	9%
7	"Водовод" а.д. Бања Лука	3*	-	-	-

Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

Накнада за одржавање водомјера, односно фиксни дио цијене воде, у КП "Водовод" а.д. Бања Лука, уведена је у структуру цијене услуге 2019. године да би почетком

<sup>29</sup> Подаци се односе на број промијена цијене за кориснике услуга на територији општине Пале (без Јахорине) - цијена воде према цјеновнику комуналних услуга посебно се утврђивала за кориснике услуга ЈП "Водовод и канализација" а. д. Пале на Јахорини и била је већа од цијене за кориснике на Палама. Такође цијена воде за кориснике на Јахорини у посматраном периоду мијењала се уз већи број промијена и израженије разлике у висинама промијена него за кориснике на Палама.

2022. године била укинута, а потом опет уведена 2023. године, али у вриједности мањој за 20% у односу на 2019. годину.

За разлику од водоводних КП, промјене цијена топлотне енергије у КП која са баве производњом и испоруком топлотне енергије у већини случајева вршене су једнако (у истом проценту) и за физичка и за правна лица, независно од начина мјерења и обрачуна потрошње. У посматраном периоду до промјене цијене топлотне енергије дошло је у пет КП што је приказано у Табели 4.

Табела 4. Преглед промјена цијене топлотне енергије у периоду 2018-2023. година\_ Све категорије корисника\_% промјене

РБ	Назив КП	Број промјена	Промјена 1	Промјена 2	% промјене
1	КП "Градске топлане" а.д. Пале	1	25%		25%
2	"Топлана" а.д. Приједор	1	22%		22%
3	ЈП "Градска топлана" д.о.о. Бијељина	-	-	-	-
4	"Градска топлана" а.д. Добој	2	10%	29%	42%
5	АД "Зворник стан" Зворник	2*	10%		22%
6	ИЕЕ Technology д.о.о. Бања Лука ПЈ "ЕКо топлана" Градишка	1	45%		45%*

Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

Цијена топлотне енергије у периоду 2018-2023. година мијењала се укупно седам пута са разликама у броју промјена у зависности од КП. У односу на 2018. годину, варијабилни дио цијене топлотне енергије повећао се за око 30% са све кориснике са изузетком АД "Зворник стан" Зворник. АД "Зворник стан" је цијену своје услуге мијењао у два наврата, први пут за све категорије корисника уз повећање цијене за физичка лица од 22% и смањење цијене за остале кориснике за 10%, да би други пут промијенио (додатно смањио) цијену топлотне енергије за остале кориснике (пословни простори).

У Градишци, у посматраном периоду, цијена гријања промијењена (повећана) је једном 2023. године, али уз субвенцију дијела цијене гријања од стране Града. Одлуком о усвајању цјеновника за комуналну услугу гријања за све кориснике у Градишци дошло је до укупног повећања цијена за 45% од чега на терет физичких лица 10% уз субвенцију Града од 35%, а на терет правних лица 30% уз субвенцију Града од 15%.

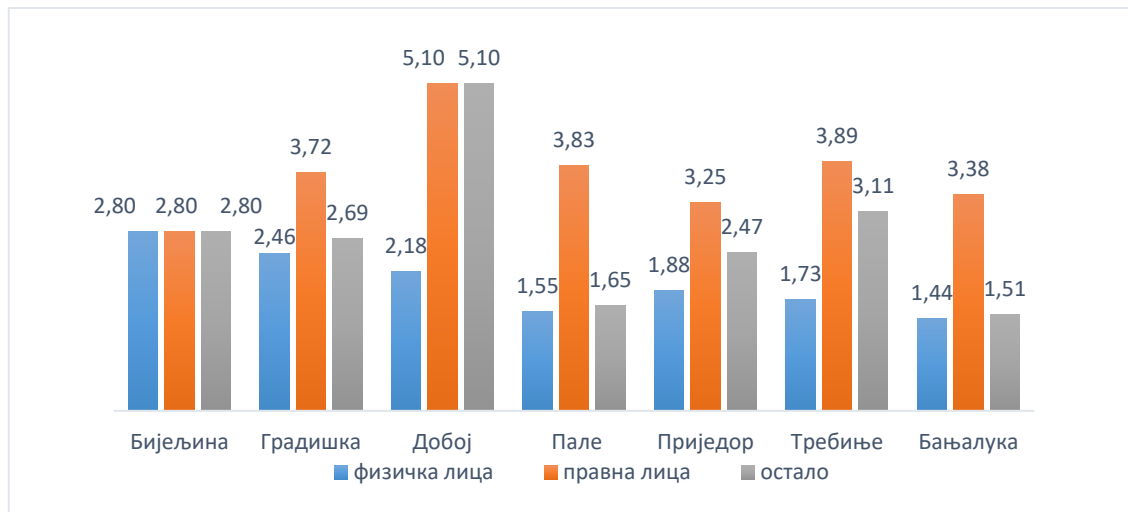
### Висина цијена комуналних услуга и њихове разлике

Висина цијена истоврсних комуналних услуга разликовала се како унутар КП у зависности од категорије корисника, тако и између КП и ЈЛС. Корисници услуге водоснабдијевања и одводње отпадних вода по правилу су били подијељени у три категорије – физичка, правна лица и остали корисници, а у случају испоруке топлотне енергије четири (физичка/правна лица са мјерним инструментом и физичка/правна лица без мјерног инструмента).

Цијене комуналне услуге водоснабдијевања и одводње отпадних вода у зависности од категорије корисника и КП кретале су се од 1,44 КМ/м<sup>3</sup> колико је износила цијена

воде за физичка лица у "Водовод" а.д. Бања Лука до 5,10 КМ/м<sup>3</sup> колико је износила цијена воде за правна лица у "Водовод" а.д. Добој што је приказано на графикаону.<sup>30</sup>

Графикон 6. Цијене комуналних услуга производње и испоруке воде и одводње отпадних вода (вода и канализација) по ЈЛС/КП и категоријама корисника\_варијабилни дио цијене (у КМ/м<sup>3</sup>)

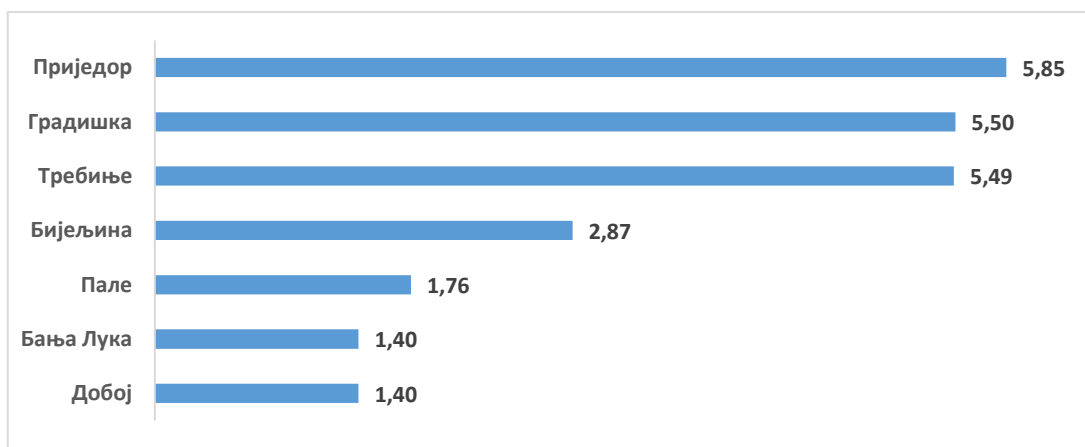


Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

Ако посматрамо по категоријама корисника цијена воде за физичка лица као најбројније категорије корисника износила је од 1,44 до 2,80 КМ/м<sup>3</sup> зависности од КП, а цијена воде за правна лица од 2,80 до 5,10 КМ/м<sup>3</sup> зависности од КП. Висине цијена воде унутар КП у зависности од категорије корисника разликовале су се и до 2,5 пута, док су се висине цијена воде између КП у оквиру исте категорије корисника разликовале и до два пута.

Разлика у висини фиксног дијела цијене између КП износила је до 4,2 пута. Фиксни дио цијене воде за најчешћи профил водомјера корисника (fi 1/2" и 3/4") износио је од 1,40 КМ у "Водовод" а.д. Добој до 5,85 КМ у "Водовод" а.д. Приједор, што је приказано на Графикаону 7.

Графикон 7. Фиксни дио цијене воде у КП/ЈЛС (у КМ)

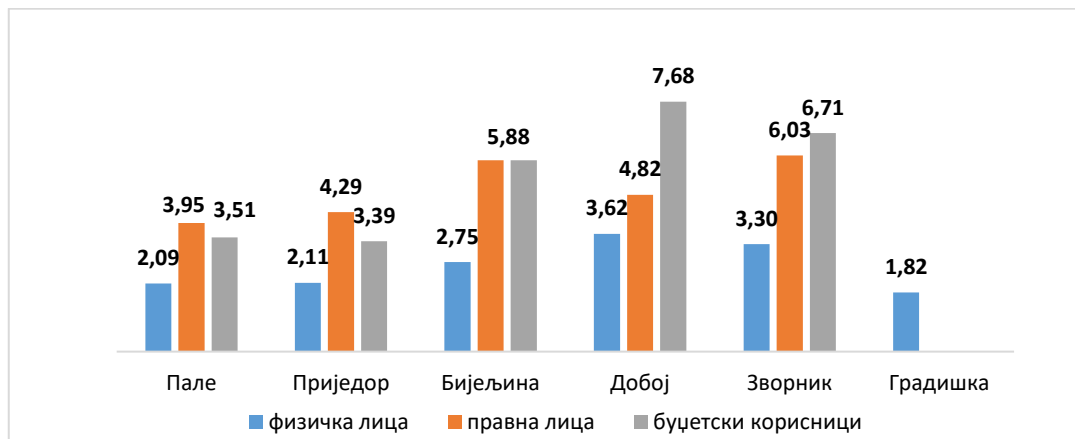


Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

<sup>30</sup> У цијену комуналне услуге производње и испоруке воде, пречишћавања и одвоње отпадних вода урачунати су ПДВ и водне накнаде

У укупну цијену услуге водоснабдијевања и одводње отпадних вода, поред фиксног дијела цијене воде, два КП (КП "Водовод" а.д. Градишка и ЈП "Водовод" а.д. Требиње) су обрачунавали и фиксни дио канализације по цијени од 0,59 КМ, односно 2,40 КМ са ПДВ-ом.

Графикон 8. Цијене комуналних услуга производње и испоруке топлотне енергије по ЈЛС/КП и категоријама корисника\_без мјерења потрошње (у КМ/м<sup>2</sup>)



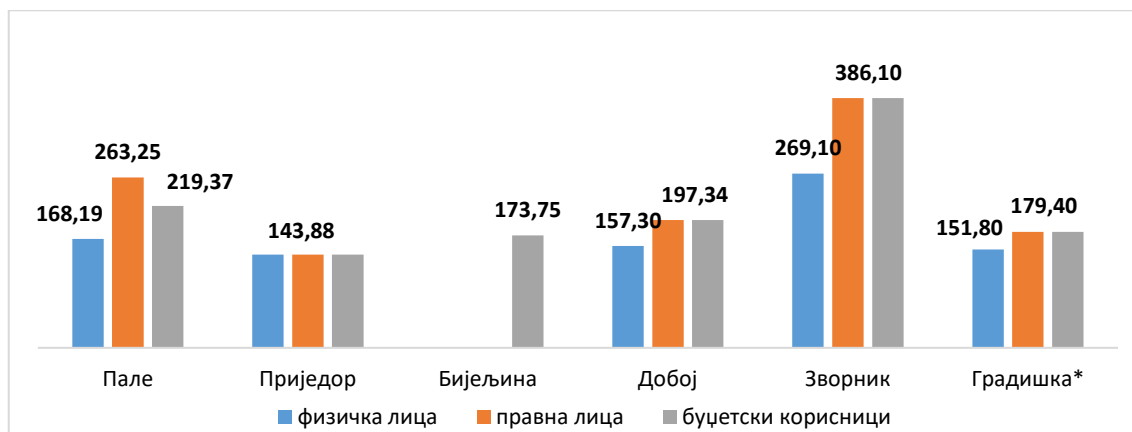
Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

Посматрано на ревизорском узорку КП која се баве производњом и испоруком топлотне енергије цијене топлотне енергије за кориснике без мјерења потрошње, у зависности од категорије корисника и КП, кретале су се од 1,82 КМ/м<sup>2</sup> у Градишци колико је износила цијена комуналне услуге гријања за физичка лица до 7,68 КМ/м<sup>2</sup> у Добоју, колико је износила цијена услуге гријања за буџетске кориснике.

Ако посматрамо по категоријама корисника, цијена топлотне енергије за физичка лица без мјерења потрошње износила је од 1,82 до 3,62 КМ/м<sup>2</sup> у зависности од КП. Висине цијена топлотне енергије код свих КП у зависности од категорије корисника разликовале су се око два пута, док су се висине цијена топлотне енергије између КП у оквиру исте категорије корисника разликовале и преко два пута.

У зависности од начина мјерења и обрачуна потрошње топлотне енергије разлике у цијенама биле су израженије међу корисницима без мјерења потрошње него између корисника са мјерењем потрошње којима се цијена комуналне услуге гријања обрачунавала према испорученој/утрошеној количини топлотне енергије.

Графикон 9. Цијене комуналних услуга производње и испоруке топлотне енергије по ЈЛС/КП и категоријама корисника\_са мјерењем потрошње (у КМ/МWh)



Извор: КП, Цјеновници комуналних услуга и друга документација у вези цијена

Цијена топлотне енергије за кориснике са мјерењем потрошње кретала се од 143,88 KM/MWh у Приједору за физичка лица до 386,10 KM/MWh у Зворнику колико је износила за категорију правна лица.

У зависности од категорије корисника цијена топлотне енергије у оквиру КП разликовала се до 1,5 пута. У Приједору цијена топлотне енергије за све кориснике са мјерењем потрошње је била једнака независно од категорије корисника. Ако поредимо цијене између КП разлика у цијени за категорију физичка лица износила је до 1,9 пута док је та разлика била израженија код правних лица и износила је до 2,7 пута.

Анализом интерних аката КП и ЈЛС утврђено је да је различит начин обрачуна потрошње комуналних услуга (топлотне енергије) био прописан интерним актом у једној ЈЛС без образложења различитих висина тарифних ставова у зависности од тарифних група (категија корисника). Одлуком о општим и техничким условима за испоруку топлотне енергије<sup>31</sup> Града Бијељина различито је дефинисан обрачун и наплата топлотне енергије у зависности од врсте (категије) корисника на начин да је однос цијене по м<sup>2</sup> стамбеног и пословног простора 1:2,2, однос цијене стамбеног и производног 1:4, а стамбеног и школског 1:1.

Разлика у висини цијене топлотне енергије између КП била је условљена и врстом енергента (биомаса, угаљ, плин) који КП примарно користе за производњу топлотне енергије. Цијена топлотне енергије формирана је на нижем нивоу у већини КП који као енергент за производњу енергије користе биомасу (Приједор, Градишка и Пале), за разлику од КП који као енергент користе угаљ (Бијељина и Добој), односно плин (Зворник).

Приказана цијена топлотне енергије у Градишци је цијена коју плаћају корисници, умањена за субвенцију Града за физичка лица од 35%, односно правна лица и буџетске кориснике за 15%. Цијена без субвенције Града за физичка лица без мјерења потрошње износи 2,49 KM/м<sup>2</sup>, а за све категорије корисника са мјерењем потрошње 200,10 KM/MWh.

Ревизијом је утврђено да у КП постоји потреба да се дио трошкова пословања КП финансира додатним трансферима и субвенцијама из буџета ЈЛС, односно потреба да се субвенционису цијене комуналних услуга. У посматраном периоду четири ЈЛС су повремено субвенционисале цијене комуналних услуга уз различите праксе и начине суфинансирања цијена.

Као што је већ раније наведено, Град Градишка је директно у цијени комуналне услуге субвенционисао промјену (повећање) цијене топлотне енергије 2023. године. Град Приједор је субвенционисао цијене комуналних услуга, односно помагао КП повременим трансферима за отплату рате кредита ("Топлана" а.д. Приједор) и повременим плаћањем репрограма кредита по основу дуга за електричну енергију ("Водовод" а.д. Приједор). Општина Пале је финансирала набавку енергента (биомасе) за КП "Градске топлане" а.д. Пале у укупном износу од 1,4 милиона KM за посматрани период како не би дошло до значајнијег поскупљења цијене топлотне енергије, док Град Требиње од 2023. године субвенционише дио цијене воде за социјално угрожене категорије становништва кроз умањење одређене количине утрошене/испуштене воде мјесечно по члану домаћинства. Град Зворник у складу са својим економским могућностима планом буџета предвиђа односно исплаћује КП "АД Зворник стан" ненамјенска средства за опште побољшање ликвидности и очувања сталности пословања.

---

<sup>31</sup> Одлука о општим и техничким условима за испоруку топлотне енергије (Службени гласник Општине Бијељина" број 29/08)

### 3.3. Праћење и контрола цијена комуналних услуга

Под контролом цијена подразумевају се активности на праћењу општег нивоа цијена, појединачних цијена и релативних односа цијена и предузимање мјера економске политике ради спречавања и отклањања поремећаја на тржишту.<sup>32</sup>

#### 3.3.1. Мјере и активности надлежних институција на праћењу и контроли цијена комуналних услуга

У складу са датим надлежностима и прописаним овлашћењима МТТ, РУИП и ЈЛС треба да предузимају и проводе одређене мјере и активности које се односе на контролу цијена. Ревизијом је утврђено да су мјере и активности надлежних на праћењу и контроли цијена, у посматраном периоду, биле ограниченог обима и нису биле планиране од стране наведених институција.

Надлежни орган ЈЛС, о датом сагласности на цијене комуналних услуга, обавезан је о томе обавијестити МТТ у року од седам дана од давања сагласности чиме МТТ добија информације о промјенама цијена и на овај начин успоставља механизам праћења и кретања цијена комуналних услуга и њихових промјена у ЈЛС. Међутим, на основу података и информација из евиденција МТТ о достављеним сагласностима надлежних органа ЈЛС на цијене комуналних услуга, ревизија се у разумној мјери увјерила да се законом прописана обавеза ријетко примјењује у пракси и да мали број ЈЛС повремено доставља дате МТТ сагласности на цијене и обавјештава МТТ о промјенама цијена комуналних услуга у својој ЈЛС.

У периоду 2018-2023. година МТТ достављено је укупно 14 сагласности на цијене комуналних услуга од стране пет ЈЛС, од којих се 11 односило на цијене комуналних услуга производње и испоруке воде, топлотне енергије и одвоза комуналног отпада. Поређења ради, као што је већ раније наведено, само на узорку од 14 КП из девет ЈЛС, до промјене цијене комуналних услуга дошло је укупно 22 пута у 12 КП из осам ЈЛС, што је двоструко више од укупног броја достављених сагласности на цијене ових врста комуналних услуга у посматраном периоду.

Ревизија је утврдила да поштовање обавезе достављања обавјештења о цијенама комуналних услуга и сагласности на цијене надлежних органа ЈЛС нису биле предмет контроле инспекцијских органа у посматраном периоду. Инспекцијски органи као на републичком тако и на локалном нивоу нису проводили контроле по овом основу, нити су имали одређена сазнања о повредама процедура приликом промјена и утврђивања цијена комуналних услуга. У посматраном периоду инспекцијски органи нису планирали нити проводили контроле рада КП по питању начина формирања и висине цијена комуналних услуга.

У извјештајима о раду РУИП наводи се да је тржишна инспекција у области заштите потрошача дјеловала проактивно и превентивно кроз процес редовних контрола. Уколико су уочене неправилности које би могле проузроковати повреду права потрошача, предузимањем корективних мјера инспектори су налагали отклањање истих, те су на тај начин спречавали настанак повреде права потрошача у циљу осигурања колективне заштите права потрошача. Контроле по рекламацијама потрошача врше се кроз процес ванредних контрола и на захтјев грађана који траже заштиту индивидуалних потрошачких права.

У периоду од 2021. године, од када се воде евиденције потрошачких приговора по врстама приговора, закључно са 2023. годином РУИП је у оквиру заштите индивидуалних права потрошача провела 90 инспекцијских контрола или 12% од

---

<sup>32</sup> Закон о регулисању цијена ("Службени гласник Републике Српске", број 106/09), члан 4.

укупног броја контрола које су се односиле на услуге од општег економског интереса, а у које спадају и комуналне услуге.

### **3.3.2. Мјере и активности на испитивању задовољства корисника цијенама комуналних услуга**

Ревизијским испитивањем, утврђено је да приговори корисника на висину цијена комуналних услуга производње и испоруке воде и одводње отпадних вода као и производње и испоруке топлотне енергије, не заузимају значајно мјесто у укупном броју приговора. Од укупног броја КП из узорка, само су код два КП ("Водовод" а.д. Добој и ЈП "Водовод" а.д. Требиње) која обављају комуналну дјелатност производње и испоруке воде били заступљени и приговори корисника на цијене воде, а односили су се најчешће на висину рачуна (обрачун и фактурисана потрошња).

У "Водовод" а.д. Добој у посматраном периоду поднесено је укупно 34 приговора ове врсте, а у ЈП "Водовод" а.д. Требиње поднесено је укупно 576 приговора у вези са цијеном воде. Према подацима КП свих 576 приговора корисника у ЈП "Водовод" а.д. Требиње ријешено је на Комисији за рјешавање рекламација потрошача, док је у "Водовод" а.д. Добој на овај начин ријешено два приговора. Комисију за рјешавање рекламација потрошача имало је 11 КП, од којих свих седам водоводних КП и четири топлане.

Водоводна КП, као учесници МЕГ пројекта била су у обавези да донесу документ тј. процедуру за односе са корисницима и да систематизују радно мјесто сарадник за односе са корисницима. Један од примјера такве праксе је ЈП "Водовод" а.д. Требиње који је формирао одјељење за односе са корисницима услуга. Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији предвиђено је седам радних мјеста-извршилаца, а у опису надлежности и одговорности одјељења, између осталог, је рјешавање предмета по жалбама и примједбама корисника и анкетирање (испитивање) корисника.

Анализом доступних података и информација у вези са испитивањем задовољства корисника комуналним услугама, утврђено је да је, у периоду обухваћеном ревизијом, испитивање задовољства корисника комуналним услугама периодично (повремено) или већим дијелом посматраног периода, вршила половина КП из узорка, с тим да су два КП ("Водовод а.д. Бањалука" и "Водовод" а.д. Требиње) активности на провођењу испитивања корисника отпочеле 2023. године.

Од половине КП која су проводили одређене активности на испитивању задовољства корисника својим услугама, два водоводна КП ("Водовод" а.д. Приједор и "Водовод" а.д. Требиње) вршила су испитивање задовољства корисника самостално фокусирајући се само на водоводне услуге, а путем ЈЛС су се вршила испитивања задовољства корисника административним и осталим услугама. У "Водовод" а.д. Приједор испитивање је показало да су корисници услуга најмање задовољни цијеном воде и пруженим информацијама о квалитету воде. Једно КП које се бави производњом и испоруком топлотне енергије ("Топлана" а.д. Приједор) вршило је испитивање задовољства корисника анкетирањем корисника на мјестима наплате, али није израђивало извјештаје на основу проведених анкета.

Резултати испитивања задовољства корисника цијенама воде у 2023. години које су провели "Водовод" а.д. Приједор и ЈП "Водовод" а.д. Требиње показују да, је 53%, односно 59% грађана било задовољно цијеном воде. Степен задовољних корисника цијеном канализације био је нешто нижи од степена задовољних корисника цијеном воде, а кретао се око 50%. Значајан број грађана је имао неутралан одговор ("не знам") када је у питању цијена канализације. У једном од резултата испитивања наводи се да су цијеном воде најмање биле задовољне социјално угрожене особе и особе из руралних подручја гдје је око 30% испитаника одабрало негативан одговор.

Обзиром да су грађани корисници јавних услуга које се пружају на нивоу ЈЛС, једна од обавеза ЈЛС је и осигурање квалитетних и доступних јавних услуга. Одређен број ЈЛС проводио је испитивања задовољства корисника јавним услугама међу којима су биле заступљене и комуналне услуге. Извјештаји о резултатима мјерења задовољства грађана које су проводиле ЈЛС су показали да су грађани, када су у питању комуналне услуге незадовољни канализационом мрежом, квалитетом јавне расвјете, те цијеном и неадекватним одлагањем комуналног отпада. Међутим, проведене активности на испитивању задовољства корисника и њихови резултати углавном се нису користили у циљу предузимања мјера на унапређењу квалитета у пружању комуналних услуга.



## 4. ЗАКЉУЧЦИ

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је провела ревизију учинка на тему формирања цијена комуналних услуга са циљем да се испита начин формирања цијена комуналних услуга, као и да се понуде препоруке чијом реализацијом би се омогућило надлежним институцијама да, приликом формирања цијена комуналних услуга, као и њиховом праћењу и контроли своје активности проводе на ефикаснији начин.

На основу налаза, презентованих у претходним поглављима произилази **општи закључак ревизије да се цијене комуналних услуга формирају у условима неиспуњених претпоставки, са израженим разликама цијена истоврсних комуналних услуга између комуналних предузећа и категорија корисника у оквиру истог комуналног предузећа.**

У складу са општим закључком утврђени су и појединачни закључци:

### **4.1 Цијене комуналних услуга формирају се у условима неиспуњености претпоставки правне, организационе, управљачке и финансијско-рачуноводствене природе.**

У правном оквиру није прописана могућност да се формирање цијена комуналних производа и услуга уреди посебним прописом, нити је донесен јединствен методолошки оквир за формирање цијена комуналних услуга. Интерним прописима јединица локалне самоуправе и комуналних предузећа није потпуно методолошки уређено формирање цијена комуналних услуга.

Власништво над комуналним објектима и комуналном инфраструктуром које користе комунална предузећа није регулисано на адекватан начин, што је утицало на непотпуно рачуноводствено приказивање имовине комуналних предузећа, трошкове амортизације, трошкове текућег и инвестиционог одржавања и њихово учешће у структури и висини цијене комуналних услуга.

Већи број комуналних предузећа није успоставио рачуноводствено праћење расхода по носиоцима и мјестима настанка, односно трошковним центрима као предуслов за утврђивање цијена појединачних комуналних производа и услуга.

Већи број комуналних предузећа не мјери губитке на дистрибутивној мрежи и не управља губицима у циљу њиховог смањења и њиховог утицаја на висину цијене комуналне услуге.

### **4.2 Постојећи начин утврђивања цијена комуналних услуга није у функцији обезбјеђења пуне економске цијене комуналне услуге у циљу финансијске одрживости комуналних предузећа.**

Висине цијена комуналних услуга биле су одређене висином укупних расхода комуналних предузећа, чије је покриће потребно обезбиједити из прихода остварених по основу продаје производа и услуга.

Приходи по основу продаје комуналних производа и услуга по постојећим цијенама у просјеку су чинили око 3/4 пословних прихода комуналних предузећа и у већини комуналних предузећа нису били довољни за покриће расхода даваоца комуналне услуге. У недостатку средстава за несметано пословање комуналних предузећа и обезбјеђења континуитета у пружању комуналних услуга јединице локалне самоуправе интервенисале су на различите начине (трансфери, донације, субвенције, отплата кредита и репрограма дуга) и различитим износима финансирале дио расхода пословања комуналних предузећа.

У структури пословних расхода комуналних предузећа доминантно су били заступљени трошкови плата, накнада плата и осталих личних примања и трошкови материјала, горива и енергије са преко 3/4 пословних расхода уз различит однос ових расхода.

#### **4.3 Цијена комуналне услуге састојала се из фиксног и варијабилног дијела уз присутне разлике у структури и начину обрачуна цијена између комуналних предузећа.**

Цијене комуналних услуга састоје се од фиксног и варијабилног дијела, посебно је комплексан варијабилни дио цијене произведене и испоручене воде који садрже пет или шест елемената.

У структури цијене комуналне услуге нису одвојено приказани поједини елементи структуре цијене као што су: фиксни дио цијене, трошак пречишћавања отпадних вода, водни допринос.

Водни допринос, као дио цијене произведене и испоручене воде, се у једном броју комуналних предузећа обрачунава у износу већем од износа прописаног Одлуком о стопама посебних накнада за воде и на тај начин увећава се цијена произведене и испоручене воде. Различити су и приступи комуналних предузећа у обрачуна пореза на додату вриједност на водни допринос.

#### **4.4 Цијене комуналних услуга мијењале су се без преиспитивања друштвене и економске оправданости промјена, са непотпуним и непоузданим образложењима мотива и разлога за њихову промјену.**

Ревизијом је утврђено да су се процедуре у вези са промјенама и усаглашавањем цијена комуналних услуга разликовале између комуналних предузећа и јединица локалне самоуправе у начину доношења одлука о цијенама и њиховој примјени. Поједина комунална предузећа примјењивала су цијене комуналних услуга без претходно прибављене сагласности органа јединице локалне самоуправе.

Приједлози комуналних предузећа за промјену цијена комуналних услуга разликовали су се по свом садржају, структури и квалитету, углавном без анализе економске оправданости промјена цијена, без потребних образложења или са оскудним образложењима мотива и разлога за промјену цијене комуналне услуге. Најчешћи разлози за промјену цијена комуналних услуга били су промјене тржишних услова и околности (повећање цијена материјала и услуга) и повећање трошкова плата, накнада плата и осталих личних примања.

#### **4.5 Цијене истоврсних комуналних услуга се разликују између комуналних предузећа и јединица локалне самоуправе, али се разликују и у оквиру комуналних предузећа за различите категорије корисника.**

Комунална предузећа која се баве производњом и испоруком воде и одводње отпадних вода су у посматраном периоду најчешће цијене мијењале два пута, и то кроз промјене фиксног и варијабилног дијела цијене са различитим вриједносним промјенама у зависности од категорије корисника. Комунална предузећа која се баве производњом и испоруком топлотне енергије су најчешће једном мијењале цијене са различитим вриједносним промјенама.

Цијене комуналних услуга значајно су се разликовале између комуналних предузећа. Изражене су разлике и у цијенама истоврсних комуналних услуга у оквиру исте јединице локалне самоуправе за различите категорије корисника. Цијене комуналних услуга за купце правна лица су по правилу више у односу на купце физичка лица. Мањи број комуналних предузећа је у посматраном периоду имао идентичне цијене

за све кориснике истоврсних производа и услуга или је предузимао мјере на плану усклађивања цијена за различите категорије корисника.

**4.6 Комунална предузећа и јединице локалне самоуправе нису у потпуности успоставиле ефикасно и поуздано праћење, надзор и извјештавање над формирањем цијена комуналних услуга.**

Јединице локалне самоуправе након давања сагласности на промјене цијена комуналних услуга нису о томе обавјештавале Министарство трговине и туризма како би се успоставила евиденција о цијенама комуналних услуга и омогућило праћење и контрола цијена комуналних услуга.

Примједбе и приговори потрошача/корисника комуналних услуга углавном су се односили на неправилно утврђивање потрошње воде и/или топлотне енергије и неправилан обрачун и фактурисање испоручене/утрошене воде и/или топлотне енергије.

Један број комуналних предузећа и јединица локалне самоуправе проводио је испитивање задовољства корисника комуналним услугама. Резултати испитивања показују да је око половине корисника услуга задовољно цијенама комуналних услуга. Резултати испитивања које су проводили комунална предузећа и јединице локалне самоуправе нису у потпуности коришћени за унапређење квалитета пружања комуналних услуга укључујући и формирање цијена комуналних услуга.

## 5. ПРЕПОРУКЕ

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

Препоруке се упућују Влади Републике Српске односно надлежним министарствима, јединицима локалне самоуправе и комуналним предузећима. Провођењем препорука могуће је унаприједити формирање цијена комуналних услуга и обезбиједити виши ниво праћења и контроле цијена.

Влада Републике Српске треба путем координисаних активности Министарства за просторно уређење грађевинарство и екологију, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства трговине и туризма, Министарства финансија и Министарства управе и локалне самоуправе предузимати активности ради успостављања правних претпоставки за успјешно формирање цијена комуналних услуга. Препоручује се Влади Републике Српске и надлежним министарствима да:

### **5.1 Анализирају правни оквир релевантан за комуналне дјелатности и исти по потреби иновирају и комплетирају како би се успоставиле неопходне правне претпоставке за формирање цијена комуналних услуга.**

Координисаним активностима министарстава у Влади Републике Српске, јединица локалне самоуправе и комуналних предузећа потребно је анализирати и иновирати правни оквир релевантан за комуналне дјелатности у погледу успостављања претпоставки за израду подзаконских прописа и методологија за формирање цијена комуналних услуга. Ова активност по потреби може подразумевати и иновирање правног оквира који се односи на управљање јавним предузећима и регулисање и контролу цијена.

На основу иновираног правног оквира потребно је да се донесе методолошки оквир за формирање цијена комуналних услуга која ће уважити улоге, надлежности и одговорности надлежних институција, врсте комуналних дјелатности и услуга, потребу одрживости комуналних предузећа, континуитета и квалитета комуналних услуга, економско-финансијске и социјалне аспекте формирања цијена и потребу постепеног изједначавања цијена за различите категорије корисника. Методолошки оквир треба да буде основа за израду појединачних методологија од стране комуналних предузећа.

Јединице локалне самоуправе треба да предузимају мјере и активности које произилазе из релевантне правне регулативе, а у функцији су успјешног формирања цијена комуналних услуга:

### **5.2 Јединице локалне самоуправе треба досљедно да проводе процедуре давања сагласности на цијене комуналних услуга и да о датим сагласностима обавјештавају Министарство трговине и туризма.**

Органи јединица локалне самоуправе треба да уз одлуке о промјенама цијена комуналних услуга од комуналних предузећа траже образложења за промјену цијене комуналне услуге које садрже мотиве и разлоге за промјену цијена као и економско-финансијску анализу оправданости за промјену цијена.

Јединице локалне самоуправе треба да по давању сагласности на одлуке о цијенама комуналних услуга обавијесте Министарство трговине и туризма у складу са одредбама Закона о регулисању цијена. Уз обавјештење треба да доставе одлуке о цијенама комуналне услуге и сагласности на наведене одлуке како би Министарство трговине и туризма успоставило потребну евиденцију ради праћења и контроле цијена из надлежности Министарства.

**5.3 Јединице локалне самоуправе треба да у складу са својим надлежностима и релевантним прописима регулишу питања власништва и управљања комуналним објектима и комуналном инфраструктуром коју користе комунална предузећа.**

У циљу реалног приказивања имовинског положаја комуналних предузећа, трошкова амортизације и трошкова инвестиционог одржавања комуналних објеката и комуналне инфраструктуре и њиховог учешћа у цијени коштања комуналних производа и услуга потребно је да се додатно регулишу питања власништва, управљања и рачуноводственог праћења наведене имовине. Јединице локалне самоуправе ће наведену активност провести у координацији са надлежним министарствима, републичким управама и управама комуналних предузећа.

Комунална предузећа треба да:

**5.4 Организују рачуноводствени систем и систем финансијског управљања и контроле на начин који омогућава праћење имовине, прихода и расхода у функцији формирања цијена комуналних услуга.**

Комунална предузећа треба да успоставе рачуноводствено праћење имовине на начин који ће омогућити да се трошкови амортизације и трошкови инвестиционог одржавања реално приказују и укључују у калкулацију цијена комуналних услуга.

Праћење прихода и расхода треба организовати по обрачунским центрима на начин да се приходи и расходи приказују по врстама, мјесту настанка и носиоцима како би се на тај начин обезбиједиле претпоставке за алокацију расхода на производе и услуге комуналног предузећа и њихово укључивање у цијену коштања.

У оквиру система финансијског управљања и контроле треба успоставити попис и опис процеса у оквиру књиге пословних процеса, а који се односе на рачуноводствено праћење имовине, прихода и расхода, израду калкулација цијена коштања, формирање продајне цијене, утврђивања промјена цијена комуналних услуга и досљедну примјену истих у пракси.

Потребно је да се регулише начин мјерења, праћења и извјештавања о дистрибутивним губицима као и управљање дистрибутивним губицима у циљу њиховог примјереног минимизирања.

**5.5 На основу иновираних правног оквира и успостављеног методолошког оквира донесу методологије формирања цијена комуналних услуга.**

Методологијом формирања цијене комуналне услуге прописати утврђивање цијене коштања, формирање продајне цијене, начин иницирања промјене цијене, процедуру предлагања промјене цијене, улоге управе, одбора за ревизију, надзорног одбора, органа локалне управе, саржај приједлога и образложења, праћење примјене утврђене цијене. За методологију обезбиједити сагласност органа јединице локалне самоуправе као и на евентуалне измјене и допуне методологије.

Приликом израде методологије потребно је размотрити и потребу усклађивања других интерних аката комуналних предузећа укључујући и преиспитивање тарифних група и тарифних ставова.

**5.6 У поступку утврђивања цијена комуналних услуга одвојено исказују цијену коштања од продајне цијене комуналне услуга.**

У складу са методологијом за формирање цијена комуналних услуга а на основу претходно успостављених претпоставки финансијско-рачуноводствене природе треба утврдити цијену коштања комуналних производа и услуга како би се обезбиједили инпути за утврђивање продајне цијене.

Продајну цијену услуга формирати на основу цијене коштања на начин да се примјеном продајне цијене при продаји производа и услуга остваре приходи који ће омогућити покриће трошкова пословања комуналних предузећа, функционисање и развој комуналних услуга и економско-финансијску одрживост комуналних предузећа. Приликом формирања продајне цијене имати у виду потребу постепеног изједначавања продајних цијена за различите категорије корисника.

**5.7 У поступку предлагања промјена цијена комуналних услуга да се руководе економским и социјалним принципима уз квалитетна образложења са мотивима и разлозима за промјену цијена.**

Управе комуналних предузећа треба да прате пословање предузећа, посебно остваривање прихода и расхода и у складу са интерним актима и методологијама предлажу усклађивање цијена комуналних услуга са промјенама тржишних услова и околности. Приједлози за усклађивање цијена комуналних услуга треба да садрже разлоге и мотиве за промјену цијена, аргументацију измијењених тржишних услова и околности, утицај на финансијску позицију и финансијски резултат комуналног предузећа, али и да се уважи економски и социјални статус корисника услуга.

У поступку одлучивања о цијенама комуналних услуга потребно је да надзорни одбор комуналног предузећа претходно прибави мишљење одбора за ревизију, а потом у складу са законом и сагласност надлежног органа јединице локалне самоуправе.

**5.8 Обезбиједи неопходан ниво информација о цијенама комуналних услуга и да ефикасније проводе активности на испитивању задовољства корисника.**

Приједлози за усклађивање цијена комуналних услуга и актуелни цијеновници требају бити на одговарајући начин доступни корисницима услугама. Потребно је на рачунима за испоручене производе/услуге јасно исказати све елементе у структури цијене услуге.

Водоводна предузећа треба да јединствено поступају приликом обрачуна водних накнада у складу са Одлуком о стопама посебних водних накнада и да износе водних накнада посебно исказују на рачуну за испоручене производе/услуге.

Потребно је периодично проводити испитивања задовољства корисника комуналним услугама укључујући и испитивања о цијенама комуналних услуга, те на основу резултата проведеног испитивања предузимати мјере и активности на унапређењу квалитета услуга и усклађивања цијена комуналних услуга.

Вођа ревизорског тима

Дарко Билић, с.р.

Члан ревизорског тима

Ангелика Кос-Божић, с.р.

## 6. ПРИЛОЗИ УЗ ИЗВЈЕШТАЈ

### Прилог број 1

#### Листа референци – попис аката

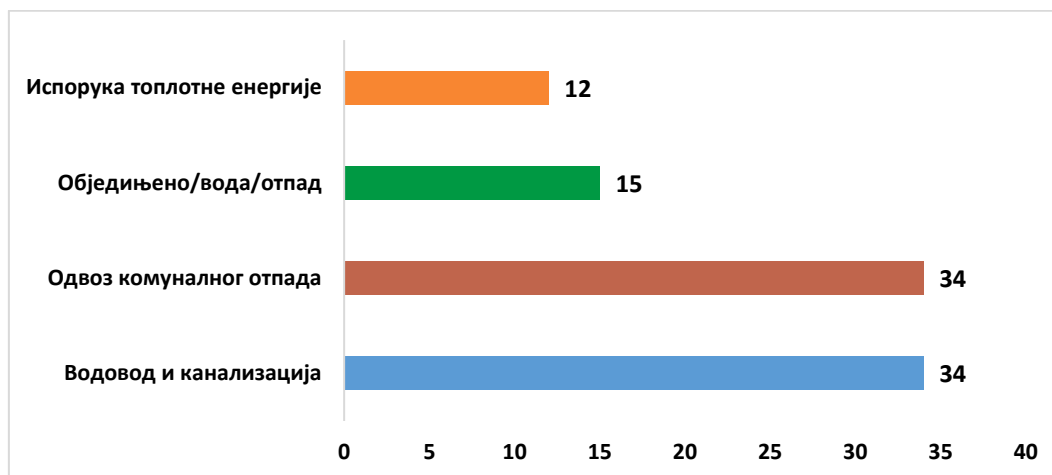
1. Закон о комуналним дјелатностима („Службени гласник Републике Српске“, број 124/11 и 100/17)
2. Закон о регулисању цијена ("Службени гласник Републике Српске" број 106/09)
3. Закон о заштити потрошача у Републици Српској ("Службени гласник Републике Српске", број 6/12, 63/14, 18/17 и 90/21)
4. Закон о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“, број 97/16, 36/19 и 61/21)
5. Закон о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“, број 115/18, 111/21, 15/22 и 56/22)
6. Закон о јавним предузећима („Службени гласник Републике Српске“, број 75/04 и 78/11)
7. Закон о трговини ("Службени гласник Републике Српске“, број 105/19)
8. Закон о инспекцијама Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, број 18/20)
9. Уредба о давању сагласности на цијене одређених производа и услуга (Службени гласник Републике Српске", број 11/11)
10. Уредба о начину, поступку и роковима обрачунавања и плаћања посебних водних накнада ("Службени гласник Републике Српске", број 53/11)
11. Стратегија интегралног управљања водама Републике Српске 2015-2024. године, Бања Лука, новембар 2015. године
12. Стратегија развоја трговине Републике Српске за период 2022-2028. године
13. Стратегија управљања отпадом за период 2016-2026. година, Бања Лука, мај 2017. године
14. Одлука о листи производа и услуга од посебног значаја за заштиту стандарда становништва ("Службени гласник Републике Српске", број 5/11)
15. Одлука о снабдијевању топлотном енергијом, тарифним системима за обрачун топлотне енергије и извршених услуга на подручју општине Градишка ("Службени гласник општине Градишка", број 13/18)
16. Одлука о општим и техничким условима испоруке и снабдијевања топлотном енергијом у Граду Добоју ("Службени гласник града Добој", број 2/18)
17. Одлука о тарифном систему са Методологијом обрачуна испоручене топлотне енергије Градске топлане Добој ("Службени гласник града Добој", број 2/18 и 3/18)
18. Одлука о стопама посебних водних накнада ("Службени гласник Републике Српске", број 53/11 и 116/20)
19. Одлука о степену развијености јединица локалне самоуправе у Републици Српској за 2024. годину ("Службени гласник Републике Српске", број 93/23)
20. Град Добој, Методологија за одређивање цијена услуге производње и испоруке воде и одводње отпадних вода, новембар 2022. године
21. Град Требиње, Методологија утврђивања најниже основне цијене водних услуга, децембар 2022. године
22. Интерни акти јединица локалне самоуправе и комуналних предузећа
23. Извјештаји о раду/пословању комуналних предузећа
24. Интерни акти Министарства трговине и туризма

25. Извјештаји о раду Републичке управе за инспекцијске послове, евиденције о проведеним контролама по рекламацијама потрошача у периоду 2021-2023.
26. Информација о раду и ефектима рада тржишне инспекције за 2023. годину, Републичка управа за инспекцијске послове
27. Извјештај ревизије учинка "Функционисање система за управљање комуналним отпадом", Број: РУ001-22, новембар 2023. године
28. Извјештај ревизије учинка "Функционисање заштите потрошача", Број:004-22, септембар 2023. године
29. Извјештај ревизије учинка "Управљање водоводним системима", Број: РУ005-14, Бања Лука, јун 2015. године.
30. Републички завод за статистику Републике Српске, Плате, запосленост, незапосленост, Бања Лука, 2023.
31. Савез синдиката Републике Српске, информације и подаци о вриједности синдикалне потрошачке корпе



**Прилог број 2**

Графикон 1. Број КП према врсти комуналне дјелатности у РС



Извор: Извјештај ревизије учинка "Функцинисање заштите потрошача"

**Прилог број 3**

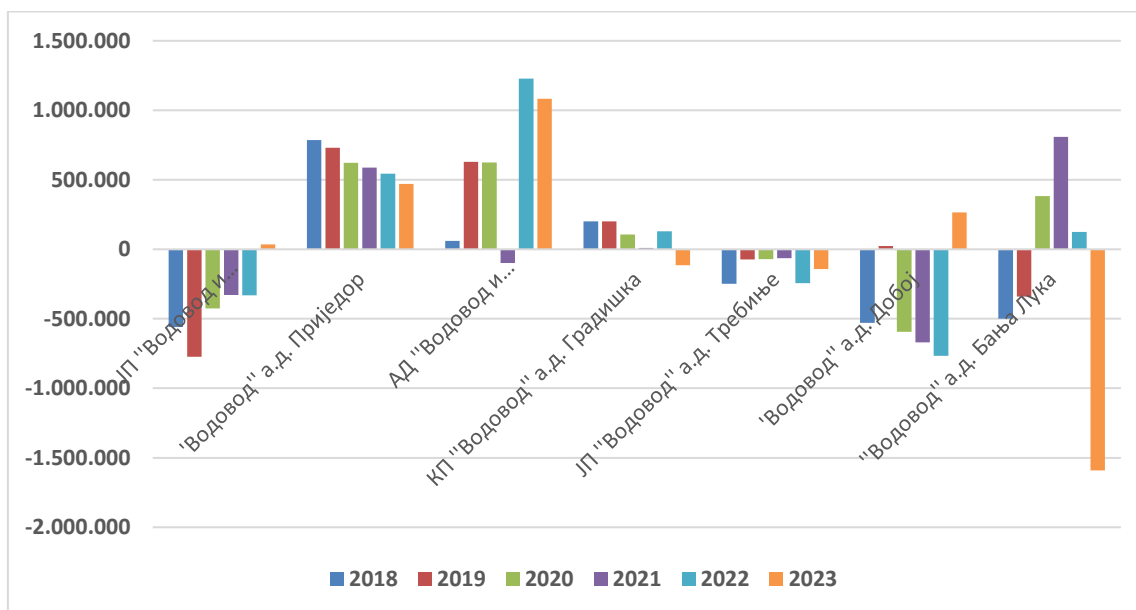
Табела 1. Начин евидентирања прихода и расхода КП у периоду 2018-2023. година

РБ	Назив КП	Начин приказивања прихода/расхода	
		По мјесту настанка	На нивоу предузећа
1	ЈП "Водовод и канализација" а.д. Пале	ДА/ДА	
2	АД "Водовод и канализација" Бијељина		ДА/ДА
3	'Водовод" а.д. Приједор	ДА/ДА	
4	КП "Водовод" а.д. Градишка	ДА/ДА	
5	ЈП "Водовод" а.д. Требиње	ДА/ДА	
6	'Водовод" а.д. Добој	НЕ/ДА	ДА/НЕ
7	'Водовод" а.д. Бања Лука	ДА/ДА	
8	КП "Градске топлане" а.д. Пале		ДА/ДА
9	'Топлана" а.д. Приједор	ДА/ДА	
10	ЈП "Градска топлана" д.о.о. Бијељина		ДА/ДА
11	ИЕЕ Technology д.о.о. Бања Лука ПЈ "Еко топлана" Градишка		ДА/ДА
12	'Градска топлана" а.д. Добој		ДА/ДА
13	АД "Зворник стан" Зворник		ДА/ДА*
14	ЈКП "Топлане" д.о.о. Источна Илиџа		ДА/ДА

Извор: Попуњени упитници КП по захтјеву ГСРЈС РС

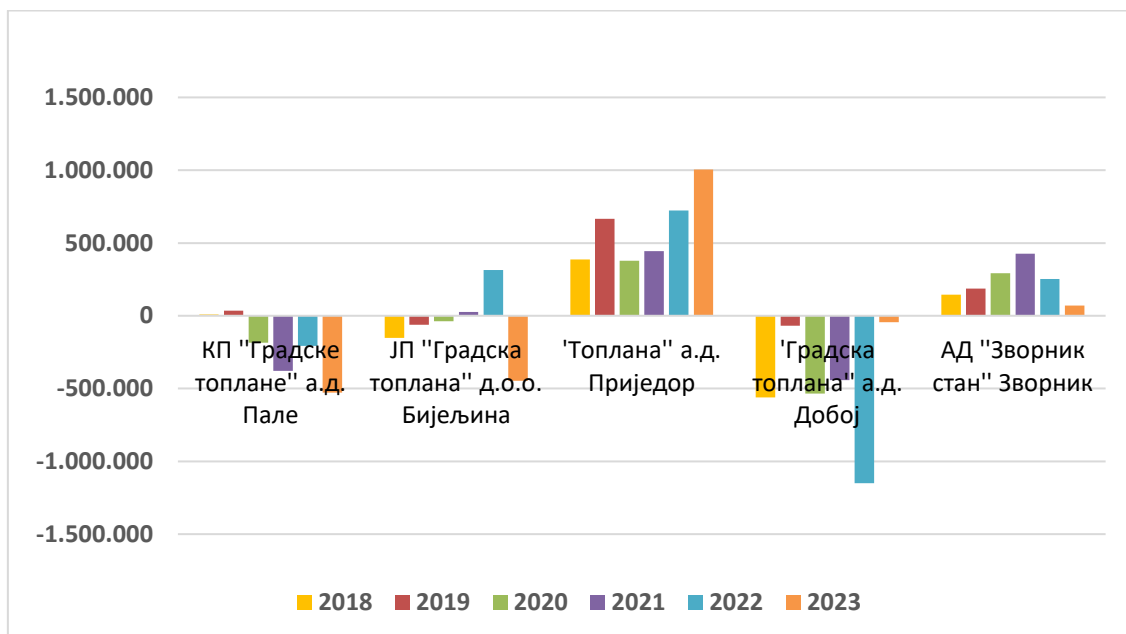
**Прилог број 4**

Графикон 1. Резултат пословних активности КП у периоду 2018-2023. година\_Водоводи\_Узорак



Извор: КП, финансијски извјештаји

Графикон 2. Резултат пословних активности КП у периоду 2018-2023. година\_Топлане\_Узорак



Извор: КП, финансијски извјештаји

**Прилог број 5**

Табела 1. Фиксни дио цијене воде – назив и намјена

Фиксни дио цијене услуге водоснабдијевања и одводње отпадних вода - Назив и намјена			
РБ	Назив комуналног предузећа	Назив фиксног дијела цијене	Намјена
1	КП "Водовод" а.д. Градишка	Фиксна цијена воде	Обухвата трошкове одржавања водоводног система (мјерног мјеста и водоводног прикључка до водомјера) у циљу пружања континуиране услуге и обрачунава се у фиксном мјесечном износу
2	'Водовод" а.д. Бања Лука	Дистрибутивни трошак	За покриће дијела расхода - трошкови амортизације, погонске опреме и погонске спремности водоводног система, читавања водомјера, верификација мјерних инструмената и трошкови пословања
3	АД "Водовод и канализација" Бијељина	Накнада за водомјерну јединицу	План мјера и активности -једна од мјера у циљу обезбјеђења финансијске стабилности КП
4	ЈП "Водовод и канализација" а.д. Пале	Фиксни дио цијене	Накнада за мјерно мјесто (одржавање)
5	'Водовод" а.д. Приједор	Фиксни дио	Средста за одржавање јавне водоводне и канализационе мреже укључујући и мјерни инструмент
6	'Водовод" а.д. Добој	Фиксни дио цијене	Накнада за замјену (одржавање) водомјера и одржавање водоводне мреже и објеката на мрежи
7	ЈП "Водовод" а.д. Требиње	Фиксни дио - накнада за одржавање система	Фиксни дио цијене водоснабдијевања састоји се од накнаде за замјену водомјера и накнаде за санацију и реконструкцију изграђене водоводне инфраструктуре

Извор: КП, Попуњени упитници по захтјеву ГСРЈС РС, документација КП

**Прилог број 6**

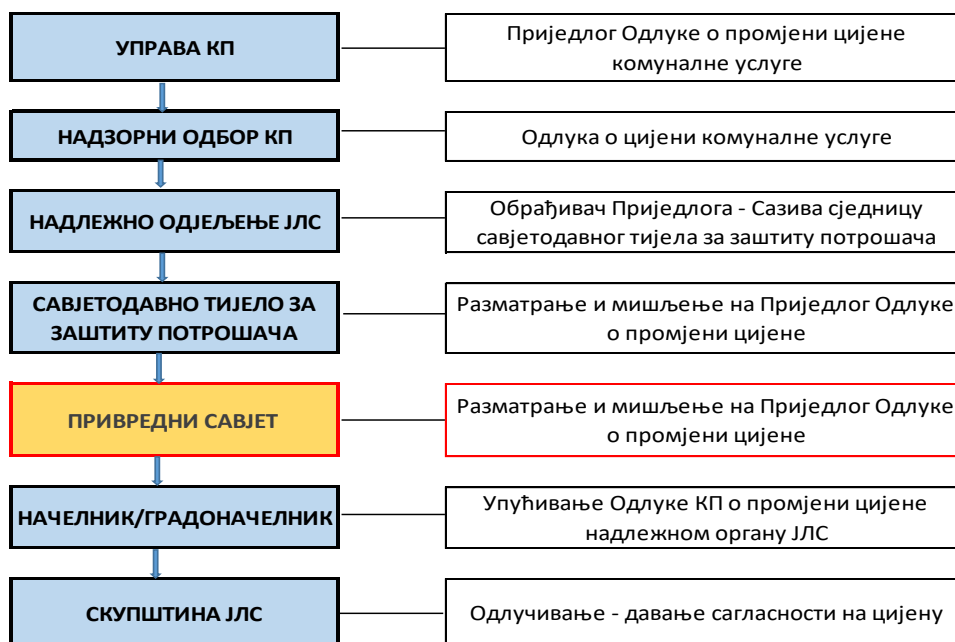
Табела 1. Начин приказивања и обрачуна фиксног дијела цијене гријања

РБ	Назив КП	Фиксни дио цијене - дистрибутивни трошак		Јединица обрачуна-цијена	
		Без мјерења потрошње	Са мјерењем потрошње	Без мјерења потрошње	Са мјерењем потрошње
1	КП "Градске топлане" а.д. Пале	-	-	-	-
2	'Топлана" а.д. Приједор	-	ДА	-	КМ/W
3	ЈП "Градска топлана" д.о.о. Бијељина	-	-	-	-
4	ИЕЕ Technology д.о.о. Бања Лука ПЈ "Еко топлана"	ДА	ДА	КМ/м2	КМ/MWh
5	'Градска топлана" а.д. Добој	ДА	ДА	КМ/м2	КМ/м2
6	АД "Зворник стан" Зворник	-	-	-	-
7	ЈКП "Топлане" д.о.о. Источна Илиџа	-	ДА	-	КМ/м2

Извор: Упитници за КП, документација КП

**Прилог број 7**

Слика 1. Ходограм активности у поступку утврђивања и усаглашавања цијена комуналних услуга



Извор података: Документација ЈЛС и КП